

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure, likely a saint or religious figure, seated and holding a book. The figure is surrounded by various symbols, including a cross at the top, a lion on the right, and a castle on the left. The text "UNIVERSITAS CAROLINA ACADEMICA" is inscribed around the top half of the circle, and "CONSTITUTA INTER CETERAS" is inscribed around the bottom half.

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL BONO POR ANTIGÜEDAD REAL EN EL
CÓMPUTO DE LAS PRESTACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL**

EDWIN RODOLFO PIRIR SABÁN

GUATEMALA, AGOSTO DE 2018

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL BONO POR ANTIGÜEDAD REAL EN EL
CÓMPUTO DE LAS PRESTACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EDWIN RODOLFO PIRIR SABÁN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto de 2018

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Lic.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br.	Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	Edwin Giovani Castro Dávila
Vocal:	Lic.	Bonifacio Chicoj Raxón
Secretario:	Lic.	Juan Antonio Aguilon Morales

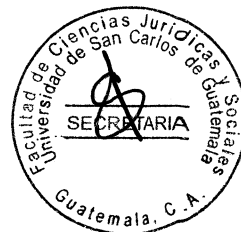
Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Carlos Erick Ortiz Gómez
Vocal:	Lic.	Héctor Rolando Villagrán Recinos
Secretaria:	Licda.	Ingrid Coralía Miranda

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis.” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
27 de julio de 2017.

Atentamente pase al (a) Profesional, **EDUARDO RUBEN SALAZAR DOMINGUEZ**
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
EDWIN RODOLFO PIRIR SABÁN, con carné **200311603**,
intitulado **CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL BONO DE ANTIGÜEDAD REAL EN EL CÓMPUTO DE LAS**
PRESTACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA
SOCIAL.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción **20 / 09 / 2017.**



LICENCIADO
EDUARDO RUBEN SALAZAR DOMINGUEZ
ABOGADO Y NOTARIO.
Cole 7327.

Asesor(a)
(Firma y Sello)

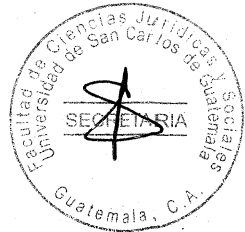
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 - Guatemala, Guatemala



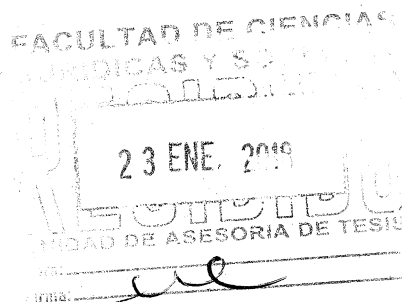
LICENCIADO
EDUARDO RUBÉN SALAZAR DOMÍNGUEZ

ABOGADO Y NOTARIO • COL. No. 7327
Teléfono: 5564-2732 y 5900-1881. Tel. Fax: 2253-8790.
abogadonotariosalazar@hotmail.com



Guatemala 03 de enero de 2018

Licenciado Roberto Fredy Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetado Licenciado:

Respetuosamente expongo a usted conforme a mi nombramiento como asesor de tesis del estudiante **EDWIN RODOLFO PIRIR SABÁN** el cual se intitula **CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL BONO DE ANTIGÜEDAD REAL EN EL CÓMPUTO DE LAS PRESTACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL** declarando expresamente que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley, por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- I. En cuanto al título se utilizó la preposición “por” en sustitución de la preposición “de” para la designación del bono por antigüedad real en coherencia con el Acuerdo Ministerial Número 82-2015 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por lo cual el título fue modificado de la siguiente manera: **CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL BONO POR ANTIGÜEDAD REAL EN EL CÓMPUTO DE LAS PRESTACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL.**
- II. En cuanto al contenido científico y técnico, en la tesis se analiza seria y consistentemente un tema de trascendencia social, incluyendo aspectos legales importantes y de actualidad, abarcando el derecho administrativo y el derecho laboral. Se estudia la doctrina más aceptada de la administración pública y el servicio civil, así como el análisis de la legislación relativa a las prestaciones laborales en el servicio público de Guatemala.
- III. Los métodos utilizados durante el proceso de investigación fueron el analítico, inductivo, deductivo y sintético, los cuales permitieron al estudiante comprobar la hipótesis así como una exposición cuidadosa de los aspectos más relevantes de las prestaciones laborales en la administración pública guatemalteca y

especialmente dentro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. La selección y recolección de la información de referencia se logró mediante la técnica bibliográfica.

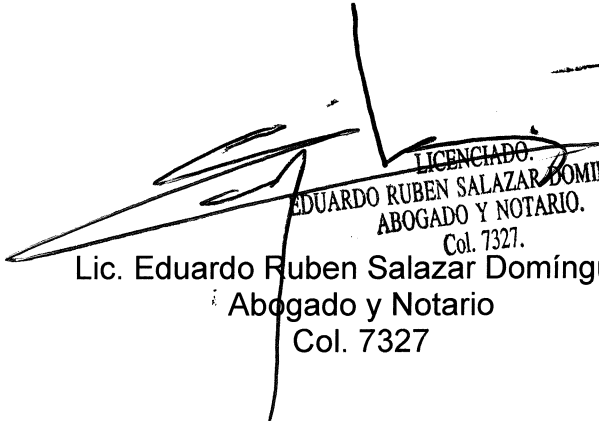


- IV. Se aplicaron satisfactoriamente las reglas de redacción y ortografía normadas por la Real Academia Española por lo cual la tesis es clara y concisa, y las correcciones fueron atendidas lográndose un lenguaje comprensible y sobre todo técnico.
- V. El aporte científico de la tesis radica en el estudio y descripción de un procedimiento en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cuyos efectos contravienen las garantías mínimas del derecho de trabajo, al otorgar prestaciones laborales en cantidades menores a las requeridas por el ordenamiento jurídico, por lo que la investigación constituye una contribución importante para la sociedad y la legislación guatemalteca.
- VI. La conclusión discursiva establece la existencia y persistencia del problema y, en tanto no sea sometida a revisión constitucional, sus efectos se traducen en una continua y sistemática violación de derechos laborales promovida por el Estado de Guatemala.
- VII. La bibliografía consultada fue la adecuada, se refieren directamente a los temas abordados, son contemporáneas y producidas por autores que gozan de amplio reconocimiento y aceptación en la materia, por lo que la base teórica se ha sustentado correctamente.

Por los motivos expuestos el informe de tesis presentado por el estudiante **EDWIN RODOLFO PIRIR SABÁN** cumple con todos los requisitos exigidos por la reglamentación de mérito, principalmente lo contenido en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual al aprobar el trabajo de investigación, emito **DICTAMEN FAVORABLE** y en consecuencia continúe el trámite respectivo.

Expreso mi agradecimiento por la confianza depositada como asesor, comprometiéndome con ella las muestras de su distinguida consideración.

Atentamente,


LICENCIADO.
EDUARDO RUBEN SALAZAR DOMÍNGUEZ.
ABOGADO Y NOTARIO.
Col. 7327.
Lic. Eduardo Ruben Salazar Domínguez
Abogado y Notario
Col. 7327



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 05 de julio de 2018.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante EDWIN RODOLFO PIRIR SABÁN, titulado CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL BONO POR ANTIGÜEDAD REAL EN EL CÓMPUTO DE LAS PRESTACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/cpchp.

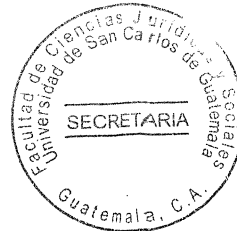


[Handwritten signatures and stamps]

[Circular stamp: FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, GUATEMALA, C. A.]

[Circular stamp: FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, GUATEMALA, C. A.]





DEDICATORIA

A DIOS:

Por su fidelidad manifiesta en mi vida.

AL PUEBLO DE GUATEMALA:

Por su esperanza en el pleno respeto y garantía de la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de todas las personas.

A MIS PADRES Y HERMANOS:

Por el apoyo sin condición durante mi travesía universitaria: Santiago Pirir Boror y María Ana Sabán Tubac De Pirir (QDEP); Carlos, Elvira, Rubén, Miguel, Rony y Béberly.

A MI FAMILIA:

Por hacer alcanzable esta meta: Miriam Elízabeth Chaycoj Sian y Mirza Edith Pirir Chaycoj.

A LA UNIVERSIDAD DEL PUEBLO: Por la calidad educativa con que alimentó mi formación profesional en los años de estudio en las aulas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la gloriosa, tricentenaria y autónoma Universidad de San Carlos de Guatemala.

PRESENTACIÓN

Este informe de tesis contiene los aspectos de mayor relevancia obtenidos durante la investigación en las áreas del derecho administrativo y del derecho laboral como marcos doctrinarios y normativos para el estudio de la problemática de las relaciones laborales que surgen entre el Estado, a través de sus entidades nominadoras, y los servidores públicos.

De esa cuenta el bono por antigüedad real, como objeto de investigación, es evidencia de la consolidación y desarrollo de la negociación colectiva en la época democrática, sin embargo los resabios en torno al reconocimiento de los derechos de los trabajadores del Estado persisten en formas tales como el acuerdo ministerial por el que nace a la vida jurídica el bono por antigüedad real cuyos efectos negativos en el cómputo de las prestaciones laborales se extienden por igual a los sujetos de esta investigación, los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social dispersos en toda la República de Guatemala.

Por esa razón la investigación se focalizó entre los años 2015 al 2017, durante los cuales ha estado vigente el bono por antigüedad real, procediendo a su análisis de forma cualitativa para precisar las consecuencias en relación con las prestaciones laborales. El aporte académico de la presente investigación consiste en la identificación de mecanismos normativos reglamentarios cuya vigencia actual atenta las garantías mínimas laborales en perjuicio de los trabajadores y la sociedad.



HIPÓTESIS

El bono por antigüedad real en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene como consecuencia jurídica directa la modificación del cómputo de las prestaciones económicas laborales de los trabajadores, produciéndose de esta manera una disminución de las garantías mínimas del derecho de trabajo reguladas en la legislación vigente, perjudicando seriamente a la clase trabajadora.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

El proceso de relación entre las normas institutivas de las prestaciones laborales, como premisa mayor, con las regulaciones del Acuerdo Ministerial 82-2015, mediante la utilización del método deductivo, permitió la validación de la hipótesis planteada inicialmente, determinando que las disposiciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se distancian del espíritu proteccionista inmerso en las normas de carácter económico establecidas para los trabajadores.

En ese sentido las reglas generales de cálculo de las prestaciones laborales han sido desechadas por la entidad nominadora y suplantadas por otras que atentan el marco jurídico, cuyos efectos tangibles consisten en la disminución de los mínimos instituidos para las prestaciones económicas laborales, es decir que la entidad nominadora paga menos de un salario mensual tanto el aguinaldo, la bonificación anual de los trabajadores del sector privado y público, y la indemnización.

ÍNDICE



Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. La administración pública centralizada.....	1
1.1. Derecho administrativo.....	1
1.1.1. Aspectos históricos.....	1
1.1.2. Características.....	3
1.1.3. Fuentes.....	4
1.1.4. Principios.....	6
1.1.5. Definición.....	9
1.2. La administración pública.....	10
1.2.1. Definición.....	10
1.2.2. Enfoques para su estudio.....	11
1.3. Sistemas de organización de la administración pública.....	12
1.3.1. Clasificación.....	12
1.3.2. Centralización administrativa.....	13

CAPÍTULO II

2. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	19
2.1. Antecedentes históricos.....	20
2.1.1. Época Colonial.....	20
2.1.2. Época Independiente.....	21
2.1.3. Época Revolucionaria.....	23
2.1.4. Época Contrarrevolucionaria.....	23
2.1.5. Época Democrática.....	24
2.2. Organización administrativa.....	25

2.2.1. Nivel central	25
2.2.2. Nivel ejecutor	28
2.3. La actuación administrativa ministerial	29
2.3.1. Acto administrativo	29
2.3.2. El reglamento administrativo.....	33
2.4. Las relaciones de carácter laboral	36

CAPÍTULO III

3. El servicio civil	39
3.1. Sistemas de función pública	40
3.1.1. Sistema abierto	40
3.1.2. Sistema cerrado.....	41
3.2. Naturaleza jurídica.....	42
3.3. Consideraciones generales del servicio civil en Guatemala.....	44
3.3.1. Régimen jurídico	44
3.3.2. Principios fundamentales.....	46
3.3.3. Organización.....	48
3.4. Los servidores públicos	49
3.4.1. Definiciones	50
3.4.2. Sistemas de ingreso	53
3.4.3. Derechos, obligaciones, prohibiciones y responsabilidades.....	54

CAPÍTULO IV

4. Prestaciones laborales de los servidores públicos	59
4.1. Definición.....	59
4.2. Naturaleza jurídica.....	61
4.3. Características.....	62
4.3.1. Irrenunciabilidad	62

4.3.2. Inacumulabilidad.....	62
4.3.3. Incompensabilidad.....	63
4.3.4. Unicidad.....	63
4.3.5. Exigibilidad.....	63
4.3.6. Proporcionalidad.....	64
4.4. Clasificación.....	64
4.4.1. Prestaciones en servicios y prestaciones en dinero	64
4.4.2. Prestaciones voluntarias y legales.....	65
4.5. Régimen jurídico.....	65
4.5.1. Bono por antigüedad	66
4.5.2. Bonificación Incentivo	67
4.5.3. Aguinaldo.....	68
4.5.4. Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público	70
4.5.5. Vacaciones	72
4.5.6. Bono vacacional	76
4.5.7. Indemnización.....	77

CAPÍTULO V

5. Consecuencias jurídicas del bono por antigüedad real en el cómputo de las prestaciones laborales de los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	81
5.1. Perpetuación de los bonos como incremento salarial.....	83
5.1.1. El concepto de bono	84
5.1.2. Régimen legal.....	86
5.1.3. Diferencia legal entre bono y bonificación	87
5.2. Violación al principio de igualdad.....	89
5.3. Fragmentación del salario	91
5.3.1. El salario en el servicio civil	92
5.3.2. El Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo	94

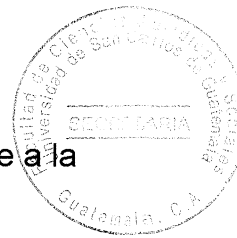
5.4. Disminución de las prestaciones laborales.....	96
5.4.1. Aguinaldo.....	97
5.4.2. Bonificación Anual de los Trabajadores del Sector Privado y Público	99
5.4.3. Indemnización.....	101
5.5. Alternativas legales ante el problema.....	101
 CONCLUSIÓN DISCURSIVA	105
ANEXO.....	107
BIBLIOGRAFÍA.....	117

INTRODUCCIÓN

La investigación se efectuó debido a la recurrente violación de derechos laborales en el sector público cometida por el Estado de Guatemala. La gravedad del asunto radica en que el incumplimiento de las normas jurídicas por parte del Estado, o lo que es peor, la comisión bajo una aparente legalidad, confina a los servidores públicos a una desprotección completamente distante de los principios que rigen al derecho de trabajo, como sucede en la realidad por el Acuerdo Ministerial 82-2015 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El proceso de investigación se desarrolló regido por el objetivo general consistente en establecer los efectos jurídicos del bono por antigüedad real en el cómputo de las prestaciones laborales en dicho ministerio, lo cual se alcanzó satisfactoriamente debido al amplio análisis de la legislación sobre las prestaciones laborales, la actuación administrativa ministerial y la vulneración de las garantías mínimas laborales, precisando con ello las consecuencias económicas que afectan a los trabajadores.

De igual manera al comprobarse que las prestaciones económicas se otorgan por debajo de lo establecido, reducción equivalente a un bono por antigüedad real, se logró la validación de la hipótesis formulada en el sentido de que el bono por antigüedad real en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene como consecuencia jurídica directa la modificación del cómputo de las prestaciones económicas laborales de los trabajadores, produciéndose de esta manera una disminución de las garantías mínimas



del derecho de trabajo reguladas en la legislación vigente, perjudicando seriamente a la clase trabajadora.

Se utilizó el método analítico para el estudio de la doctrina, instituciones y las normas jurídicas; con el método inductivo se logró la determinación de las consecuencias negativas del acuerdo ministerial en las prestaciones laborales; el método deductivo permitió efectuar el contraste entre la norma general y la norma reglamentaria; y por el método sintético se construyeron los razonamientos a partir de los elementos analizados. Se utilizó la técnica de revisión bibliográfica y documental.

La información se ha organizado en cinco capítulos. El primer capítulo se refiere a la administración pública centralizada, el derecho administrativo y los sistemas de organización de la administración pública; el segundo capítulo estudia al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; el tercer capítulo analiza el servicio civil, los sistemas de función pública y las consideraciones para Guatemala; el cuarto capítulo estudia las prestaciones laborales en el servicio civil; y el quinto capítulo analiza las consecuencias jurídicas que produce el bono por antigüedad real en el cómputo de las prestaciones laborales de los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Este informe de tesis se presenta con la convicción de que la identificación y el estudio sistemático de los problemas laborales en el sector público contribuirán directamente en su solución, en beneficio de los trabajadores y la sociedad, así como la consolidación del estado de derecho.

CAPÍTULO I

1. La administración pública centralizada

La realización del bien común, como máxima de los Estados modernos, ha requerido la puesta en práctica de varios sistemas de administración pública para alcanzarla, a saber: la centralización, la desconcentración, la descentralización y la autonomía; siendo la centralización administrativa muy relevante para el objeto de la presente investigación se procederá con un abordaje no exhaustivo del derecho administrativo lo cual permitirá ubicar con toda certeza el tema dentro de dicha rama jurídica.

1.1. Derecho administrativo

El derecho administrativo es una disciplina jurídica de gran importancia en la actualidad debido a las múltiples relaciones que día a día ocurren entre, por un lado, los particulares y, por el otro, el Estado, o entre instituciones que configuran al Estado. Su pronto desarrollo histórico ha permitido observar su consolidación por lo que es conveniente abordarlo someramente para comprender el tema que ocupa esta investigación.

1.1.1. Aspectos históricos

“El derecho administrativo en cuanto conjunto de normas jurídicas positivas que

regulan las relaciones del Estado con los administrados, puede decirse que tal vez ha existido siempre, desde el nacimiento del Estado.”¹ En opinión de Agustín Gordillo el surgimiento del Estado es también génesis del derecho administrativo pero en un contexto de desconocimiento de su realidad, y pesar de haberse constituido por una serie y compleja estructura normativa, no fue suficiente para ser considerada como una disciplina científica o técnica, porque es seguro que no se tuvo conciencia de ello y en consecuencia no se le dio la importancia que hoy se otorga al derecho administrativo.

En ese sentido, el citado autor, establece una división histórica para la comprensión del pasado del derecho administrativo: la primera etapa, a la que denomina el Estado de Policía, se caracteriza porque el soberano concentra todo el poder y la ejerce sobre el individuo convertido en objeto de sus arbitrariedades; y la segunda etapa que surge con el nacimiento del constitucionalismo, con la Revolución Francesa y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se imponen límites al ejercicio del poder, indicando al respecto “ya no se dirá que el Estado o el soberano puede hacer lo que le plazca, que ninguna ley lo obliga, que nunca comete daños, sino, por el contrario, que existen una serie de derechos inalienables que debe respetar, que no puede desconocer porque son superiores y preexistentes a él. Comienza una larga y difícil lucha contra las inmunidades del poder.”²

La importancia de esta segunda etapa radica entonces que supera la concepción divina, suprime las prerrogativas absolutas que gozaba el soberano y se orienta a

¹ Gordillo, Agustín Alberto. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Pág. 40.

² **Ibíd.** Pág. 41.

brindarle prioridad y protección al ser humano como individuo así como a su conjunto formando sociedades. Por esa razón se asienta que el derecho administrativo surge en esta etapa para limitar el poder de la administración pública frente a la persona, reconociéndole derechos y ubicándolo como destinatario de su existencia.

1.1.2. Características

La palabra característica es un adjetivo cuya utilidad práctica consiste en atribuir una distinción a una persona o cosa en relación con sus semejantes, que para el caso del derecho administrativo lo configura como una ciencia jurídica única y distinta a otras ramas del derecho. Dichas características han sido estudiadas por distintos autores y el Licenciado Hugo Calderón se refiere a ellas, resumiéndose de la siguiente manera:

- a) Es un derecho joven: “El Derecho Administrativo es relativamente nuevo, de reciente creación, parte del último cuarto del siglo diecinueve”³ lo cual pone esta ciencia en contraposición con otras disciplinas jurídicas de larga data, como el derecho civil.
- b) No ha sido codificado: La codificación implica la consolidación de leyes dispersas en un solo instrumento normativo, situación que no ha sucedido en el derecho administrativo debido a que las competencias administrativas bastante amplias y extensas.
- c) Es subordinado: La subordinación es únicamente a la ley fundamental del Estado y

³ Teoría general del derecho administrativo. Pág. 67.

para el caso de Guatemala se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala y a leyes constitucionales.

- d) Es autónomo: El derecho administrativo se encuentra dotado de autonomía, por contar con sus propios principios, doctrinas, normas jurídicas y ámbito de estudio.
- e) Es dinámico: No existe otra disciplina jurídica tan cambiante como el derecho administrativo. La administración pública implementa constantemente cambios en los procedimientos relacionados con la prestación de los servicios y estos cambios son más evidentes en cada relevo de autoridades, producto del ejercicio democrático, o la ejecución de las políticas de gobierno conforme a las prioridades planteadas.

1.1.3. Fuentes

El vocablo fuente se ha utilizado para referirse al punto donde surge el derecho y una clasificación bastante aceptada las divide en formales, reales e históricas. “Las primeras se refieren a los diversos tipos de textos normativos (Constitución Política, leyes tratados, reglamentos, etc.). Las fuentes reales son los acontecimientos culturales de cualquier tipo que determinan el contenido del derecho positivo, y las fuentes históricas, aquellos documentos y vestigios de otra índole que permiten conocer el orden jurídico de sociedades anteriores a la nuestra.”⁴

Otra clasificación atendiendo al concierto de naciones es aquella que se refiere al

⁴ Martínez Morales, Rafael I. **Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos.** Pág. 14.

surgimiento del derecho administrativo por la interacción de varios Estados para regular un tema de común interés o cuando tal regulación la efectúa un solo Estado con efectos dentro de su territorio. Dicha clasificación de la doctrina moderna distingue las fuentes supranacionales del derecho administrativo y las fuentes nacionales del derecho administrativo clasificación muy conveniente atendiendo a la dinámica actual tanto nacional como internacional en la que se producen derechos y obligaciones.

a) Fuentes supranacionales: Se refiere a los tratados y convenios internacionales con contenido administrativo, cuyos efectos solo son posibles mediante la existencia de un mecanismo legal, por ejemplo, el Artículo 171 literal I de la Constitución Política de la República de Guatemala determina que los tratados y convenios internacionales, previa a su ratificación y posterior entrada en vigencia en el territorio nacional, requieren la aprobación del Congreso de la República, o el Artículo 46 sobre la preeminencia de los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos.

b) Fuentes nacionales: Son las que conforman el ordenamiento jurídico del Estado y han sido producidas por el órgano legalmente establecido, integrándolas a una estructura unitaria y un orden jerárquico, pertenecen según la clasificación anterior a las fuentes formales, y en ese sentido la jerarquización que propone el Licenciado Calderón para Guatemala es la siguiente:

➤ La Constitución Política de la República de Guatemala

- Las normas ordinarias
- Los decretos de emergencia
- El decreto ley
- Los reglamentos
- Las instrucciones y circulares

Como puede observarse están ordenadas atendiendo a su importancia, desde la norma constitucional, es decir la norma superior, hasta los instrumentos por las cuales se transmiten las órdenes a los encargados de ejecutarlas o los lineamientos para los particulares. En esa escala las normas están interrelacionadas respetando a la norma superior que dicta las pautas generales y las inferiores desarrollan sucesivamente su contenido sin la posibilidad de crear contradicción.

1.1.4. Principios

“Los principios generales del derecho tienen incidencia en el derecho administrativo, los cuales cumplen una triple función siendo estas la función creativa, la función interpretativa y la función integradora”⁵ los cuales permiten inspirar la creación de nuevas normas, así como proceder a una correcta interpretación y, finalmente, complementar el derecho en caso de vacíos legales.

Como ha quedado establecido la cúspide de las fuentes formales del derecho administrativo la ocupa la Constitución Política de la República de Guatemala y a

⁵ Arana García, Estanislao y coautores. **Conceptos para el estudio del derecho administrativo I en el grado**. Pág. 57.

criterio del Licenciado Hugo Calderón, de ella se desprenden los principios del derecho administrativo de forma expresa o implícitas, de las cuales se mencionan únicamente las siguientes:

- Principio de satisfacción del bien común
- Principio de legalidad
- Principio de juridicidad
- Principio de derecho de petición
- Principio de legítima defensa
- Principio de prevalesencia del interés público sobre el interés privado
- Principio de publicidad de los actos administrativos
- Principio de moralidad administrativa
- Principio de control judicial de los actos administrativos
- Principio de responsabilidad del Estado por los actos administrativos

Debido al propósito que persigue la presente investigación se explicarán dos principios, sin restarle importancia a los otros, siendo estos el de legalidad y el de juridicidad:

a) Principio de legalidad: Toda la actuación de los órganos administrativos debe estar establecida con anterioridad en una norma jurídica, y ese supuesto permite, por un lado, prohibir la materialización de actos no contemplados en la norma, Gabino Fraga indica “el principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior

tiene en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto.”⁶

Por esa razón, cuando se está ante el momento de tomar una decisión el funcionario se encuentra ante un número clausus de posibilidades de resolución y la que adopta debe pertenecer a ese abanico de opciones y no de otro. La Constitución Política de la República de Guatemala regula que los funcionarios están “sujetos a la ley y jamás superiores a ella” según el contenido del Artículo 154.

b) Principio de juridicidad: La doctrina explica que la administración pública debe sujetarse al derecho lo cual “implica la aplicación del derecho y esto trae como consecuencia la aplicación en primer lugar de la norma jurídica, en caso de no haber una norma necesariamente hay que aplicar los principios generales del derecho administrativo y en última instancia se pueden aplicar las instituciones doctrinarias.”⁷

De esa cuenta la juridicidad, según la cita, debe seguir un orden y en primer lugar se encuentra la norma jurídica, seguido por los principios generales del derecho y, en este caso, también del derecho administrativo, y finalmente las instituciones doctrinarias del derecho administrativo.

En el Artículo 221 de la Constitución Política de la República de Guatemala se instituye la juridicidad, como un mecanismo de control sobre la actuación de la administración pública, de las entidades descentralizadas y autónomas, para evitar la arbitrariedad de

⁶ **Derecho administrativo.** Pág. 99.

⁷ Calderón. **Op. Cit.** Pág. 79.

los actos, confiriendo dicha función al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

1.1.5. Definición

Después del análisis efectuado, es necesario formular una definición de derecho administrativo. Previo a ello, ante la existencia de múltiples definiciones, se presentan las que contienen los elementos que la describen con mayor precisión, y sobre las cuales se construye la propuesta, siendo las siguientes:

“El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los principios y normas de derecho público, la función administrativa y la estructura de la administración pública, también estudia las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, relaciones entre los mismos particulares, las relaciones interorgánicas y su control que incluye la protección judicial de los particulares y el derecho de defensa en contra de los actos que le afectan al administrado.”⁸

“El Derecho propio y ordinario de las Administraciones Públicas que regula esencialmente la actividad de éstas, pero también de otros sujetos de derecho público y privado, en orden a la consecución objetiva y eficiente de los intereses generales plasmados en los derechos, principios y valores reflejados en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad.”⁹

⁸ **Ibíd.** Pág. 72.

⁹ Arana García, Estanislao y coautores. **Op. Cit.** Pág. 39.

Se puede concluir aportando que el derecho administrativo es la ciencia del derecho público dedicada al estudio de los principios, doctrinas y normas jurídicas que regulan a la administración pública, la función pública, así como las relaciones que ocurren entre órganos administrativos, y éstos con los particulares, los servicios públicos y los mecanismos de control.

1.2. La administración pública

No existen datos concretos sobre el origen de administración pública, pero algunos autores coinciden que los grandes imperios del pasado crearon complejas instituciones por medio de las cuales impusieron su autoridad a los ciudadanos. En la actualidad la administración pública tiene propósitos de beneficio colectivo y toda su estructura y funcionamiento está encausado en ese sentido.

1.2.1. Definición

La palabra administrar proviene del latín administrare que implica gobernar, ejercicio de la autoridad o el mando ejercido en una circunscripción geográfica y sobre las personas que la habitan, es decir, una acción relativa al ejercicio de autoridad. Tales implicaciones hacen de la administración pública el medio principal para el ejercicio del poder aunque esta concepción ha sido superada en la actualidad.

Para el autor Jorge Mario Castillo González citando a Merkl indica que "la

administración es actividad sometida a la ley”¹⁰ y opina al respecto que en los tres organismos del Estado se ejecuta la actividad administrativa y en uno de ellos se le llama administración pública, ejercida por el Organismo Ejecutivo.

Entonces se puede definir a la administración pública como el conjunto de órganos administrativos que prestan servicios públicos encauzados al bien común y que es regulado por el derecho administrativo.

1.2.2. Enfoques para su estudio

Existen dos puntos de vista para el estudio de la administración pública que permiten diferenciar aspectos muy relevantes.

- a) Orgánico: el órgano administrativo creado y que se encuentra a cargo de personas individuales.
- b) Dinámico o funcional: se refiere a las acciones materiales que realiza el ente.

Lo anterior deja en claro que el estudio de la administración pública puede enfocarse en el conjunto de órganos que tienen existencia mediante una norma jurídica, o por otro lado enfocarse en la actividad o las funciones que le han sido encomendadas, la gestión de los problemas y sobre todo la ejecución.

¹⁰ **Derecho administrativo.** Pág. 21.

1.3. Sistemas de organización de la administración pública

El cumplimiento de los fines del Estado requiere de una estructura organizativa y funcional acorde con las aspiraciones establecidas en su Constitución Política. A lo largo de la evolución del derecho administrativo se han creado mecanismos distintos para alcanzar tales fines denominándoseles sistemas, técnicas o formas de organización de la administración pública. Tales sistemas de organización han sido ideados para coadyuvar al cumplimiento de la prestación de los servicios públicos procurando, entre otros propósitos, el orden, la celeridad y la satisfacción de los particulares.

1.3.1. Clasificación

Existen distintas formas, técnicas o sistema de organización de la administración pública atendiendo a los tratadistas o los sistemas jurídicos existentes, sin embargo, se expondrá la clasificación tradicional: la centralización, desconcentración, descentralización y autonomía.

a) La centralización: En este sistema la decisión es una facultad de los órganos superiores de la administración. Como ejemplo, para el caso de Guatemala, los ministerios de Estado son entidades centralizadas y su régimen jurídico está contenido en la Ley del Organismo Ejecutivo.

- b) La desconcentración: A los órganos inferiores, dentro de la entidad estatal, se les atribuye una parte de la competencia. Pueden mencionarse los siguientes: el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP-, Instituto Nacional de Estadística -INE-, Instituto Guatemalteco de Turismo -INGUAT- Instituto Nacional de Electrificación -INDE-, e Instituto de Ciencia y Tecnología -ICTA-.
- c) La descentralización: La competencia se atribuye a una entidad creada para el efecto, dotada de personalidad jurídica propia, con una estructura organizativa y órganos para el cumplimiento de sus fines. Se ejemplifican la Superintendencia de Administración Tributaria, la Contraloría General de Cuentas, entre otras.
- d) La autonomía: En este sistema el órgano administrativo está dotado de personalidad jurídica propia, se rige por su ley constitutiva, dicta sus propias normas, elige por sí misma a sus autoridades sin intervención de algún agente externo y cuenta con los recursos financieros del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. En Guatemala es una entidad autónoma de rango constitucional la Universidad de San Carlos de Guatemala, y lo es por norma ordinaria el Registro Nacional de las Personas.

1.3.2. Centralización administrativa

Se considera como el sistema organizativo más antiguo de la administración pública y pese al transcurso del tiempo y las necesidades modernas, no ha perdido vigencia. El

sistema guatemalteco es en gran medida centralizado a cargo del Organismo Ejecutivo. Consiste en una estructura ordenada de órganos, con una dirección y decisión centralizada en relación a las actividades que le competen, vinculados por la jerarquía administrativa, es decir, un concierto de entes estructurados por categorías que actúan en armonía con las indicaciones de la autoridad superior.

Cada uno de ellos realiza una función en particular y no existe la posibilidad de una duplicidad de la misma, esto por virtud de la competencia asignada lo cual impide interferir en las acciones de otro órgano.

a) Características

- Existe un superior jerárquico: Ocupa el más alto cargo y para el caso de Guatemala, la autoridad administrativa superior es el Presidente de la República.
- Existe una relación de subordinación: Esto se refiere a la sujeción que cada órgano o unidad administrativa hace a la orden o mando de la autoridad inmediata superior.
- Jerarquía: Se refiere a la escala piramidal por el que se enlazan el jefe de gobierno con los órganos y sus titulares, la que permite una línea decisoria unificada, esa estructura organizativa se encuentra ordenada en forma de grados, casi de forma militar, atendiendo a la importancia y capacidad de resolución, a través de ella se manifiestan los poderes de los órganos administrativos que se describirán adelante.

- Cumplimiento de órdenes: los subordinados no tienen la posibilidad de oponerse salvo que las órdenes sean abiertamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito, según lo regulado en el Artículo 156 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

b) Elementos o poderes de la centralización

Como se ha indicado, la centralización administrativa se caracteriza por la existencia de una jerarquía y según la ubicación que tenga el órgano dentro de esa escala puede manifestar gradualmente algunos elementos o poderes inherentes:

- El poder de nombramiento: consiste en la designación de los titulares de los órganos administrativos.
- La unidad de mando: se expresa mediante mecanismos formales y recorre desde el Presidente de la República y finaliza con el empleado de menor categoría.
- La jerarquía: se refiere a las relaciones de subordinación.
- El control: la ejerce el superior sobre las actuaciones de los subordinados.
- El poder disciplinario: consiste en la sanción ante las faltas cometidas por los subordinados.

- La potestad de revisión: la posibilidad de revocar una decisión de los subordinados.
- La facultad de decidir y dirimir la competencia: si la legislación se lo permite puede modificar la competencia de los órganos subordinados.

Se agrega a las anteriores, debido a la importancia medular en el quehacer cotidiano, el poder de decisión que consiste en la facultad inherente al superior para la resolución de los casos, indicando el sentido de la actuación del órgano o funcionario subordinado.

c) Órganos que integran la administración pública centralizada

En Guatemala la administración pública centralizada está encomendada por imperativo legal al Organismo Ejecutivo y éste se encuentra conformado por todos los entes que dependen directamente del Presidente de la República y continúa, en coherencia con el propósito de la presente investigación y al tenor del Artículo 182 constitucional, la línea jerárquica con el Vicepresidente, los ministros de Estado y viceministros.

Existe otra línea de mando, que se prescinde en esta oportunidad, dependiente del Organismo Ejecutivo, descrita en la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo en el Artículo 5 siendo las secretarías de la presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales, comisiones temporales, comités temporales de la presidencia, los gabinetes específicos y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la

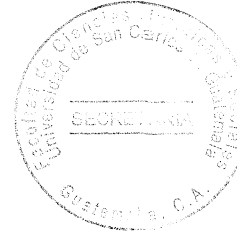


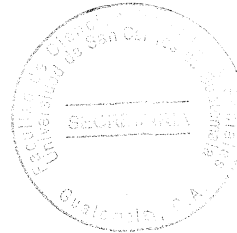
Presidencia de la República, por ejemplo la Oficina Nacional de Servicio Civil, el Consejo Nacional de Servicio Civil y el Fondo de Desarrollo Indígena.

e) Definición

La centralización como una forma de administración pública se materializa en el Organismo Ejecutivo en la que se concentra la autoridad y decisión. Esa concentración implica la existencia de una jerarquía administrativa en la que los funcionarios, en el ejercicio de sus atribuciones, emiten órdenes a los mandos medios y éstos últimos las transmiten a los empleados que las cumplen y ejecutan.

Tomando en consideración lo anotado, se propone como definición de administración pública centralizada: el sistema por el cual la administración pública organiza su estructura y la prestación de servicios de tal modo que el poder de decisión se encuentra concentrado en una autoridad superior cuya jerarquía obliga a los mandos medios exigir a los subordinados el cumplimiento de las órdenes.





CAPÍTULO II

2. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

La salud es considerada en la Constitución Política de la República de Guatemala como un bien público, término que “se utiliza para indicar aquellos intereses que, por vitales para la colectividad o pueblo, deben ser respetados por todos”¹¹ y constituye un derecho humano de carácter social de conformidad con el Artículo 93 constitucional.

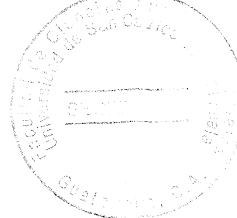
Procurando una definición de la salud los autores han variado los elementos y dado cada cual su aporte, no obstante, en esta investigación se acepta lo indicado al respecto por la Organización Mundial de la Salud como el “completo bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de enfermedad”¹² para destacar que la salud es un equilibrio multidimensional, un estado, que puede alterarse por múltiples factores.

Dichos factores propician la salud o su alteración, y pueden describirse básicamente los macrodeterminantes como “la riqueza que el país genera y las políticas económicas y sociales”¹³ y las llamadas condicionantes, subordinadas a las anteriores y se refieren a la educación, el trabajo, la seguridad alimentaria y nutricional, el medio ambiente y el crecimiento demográfico, elementos que el ser humano en forma individual no puede alterar significativamente por lo que se requiere el esfuerzo organizado de la sociedad para la prestación de servicios a través de instituciones como el Ministerio de Salud

¹¹ Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 35.

¹² <https://es.wikipedia.org/wiki/Salud> (Consultado: 04 de octubre de 2017).

¹³ Finkelman, Jacobo y coautores. **El proceso de transformación de la salud en Guatemala**. Pág. 55.



Pública y Asistencia Social.

La definición legal para Guatemala se encuentra en el Artículo 2 del Código de Salud que establece: “La salud es un producto social resultante de la interacción entre el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida de las poblaciones y la participación social, a nivel individual y colectivo, a fin de procurar a los habitantes del país el más completo bienestar físico, mental y social.”

En consecuencia el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es el órgano de la administración pública encargado de la prestación de servicios para garantizar el derecho a la salud, para la protección de ese derecho humano de carácter social y constitucional, al que pueden acceder los guatemaltecos, sin discriminación alguna.

2.1. Antecedentes históricos

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha tenido una evolución histórica que debe comprenderse por lo cual se procederá a hacer un recorrido por los antecedentes del ente rector de la salud pública en Guatemala.

2.1.1. Época Colonial

El estudio de la historia de la salud pública en Guatemala comienza en la Época Colonial, no porque anterior a ella no existiesen conocimientos para el cuidado de la

salud y personas o instituciones dedicadas a esa labor, sino por contener los primeros instrumentos legales por las que nacen instituciones afines a la salud pública.

Las disposiciones legales, caracterizadas por su temporalidad, surgieron para enfrentar las enfermedades que, indígenas y españoles, se propagaron de manera recíproca ante la ausencia de inmunidad del cuerpo frente a los nuevos padecimientos, que diezmaron mayormente a la población indígena.

Como evidencia, se destaca que entre los años 1773 y 1774 se conformó una Junta de Sanidad, cuyo propósito formal era “defenderse de una forma adecuada de la tremenda epidemia”¹⁴ refiriéndose a la enfermedad denominada tifus que afectaba la región, que habiendo cumplido su propósito se produjo la disolución del órgano creado.

En 1803 por la cédula real del 23 de junio se ordena establecer una Junta de Salud Pública o Junta de Sanidad, lo cual se lleva a cabo hasta el 27 de abril de 1814, integrándose en cada pueblo por el Ayuntamiento compuesta por el Alcalde, el cura, médicos, regidores y vecinos. Dispuso cementerios fuera de los poblados, aseo y limpieza de calles y cárceles.

2.1.2. Época Independiente

En la Época Independiente la Junta de Sanidad continuó funcionando hasta 1825. En 1890 se crea el Cuerpo Médico de Sanidad específicamente para el control de la

¹⁴ Rivera Álvarez, J. Ramiro. **Evolución de la salud pública en Guatemala**. Pág. 9.



influenza o gripe, y luego ese mismo año hubo necesidad de restablecerlo para combatir una epidemia de viruela, por lo cual surge la idea de contar con un ente permanente.

Por esa razón en 1891 surge el Cuerpo Permanente de Sanidad e Inspección General de Higiene, dependiente del Ministerio de Gobernación, cuya función consistía en la prevención de epidemias, así como “Inspección en las casas de tolerancia, Establecimientos Públicos y Privados en donde haya aglomeración de habitantes. Dar nuevas construcciones y proceda a la formación de un tren de aseo para que haya observancia en todas las mejores reglas escritas por higiene”¹⁵, lo integraba el Jefe Director, un vocal secretario, dos vocales médicos, un vocal químico farmacéutico, un escribiente y un portero. Incorporó un Consejo Directivo Deliberante o Consultivo y las Juntas Departamentales de Higiene conforme a las necesidades poblacionales.

En 1906 se emite Código Orgánico del Servicio de Salubridad Pública que es el primer esfuerzo para descentralizar la prestación de los servicios de salud, creando una estructura denominada Consejo Supremo de Salubridad Pública y también consejos departamentales y locales. El consejo supremo estaba integrado por tres médicos, un farmacéutico y un abogado, en su orden presidente y vocales del primero al cuarto. Se puede destacar que ese decreto incorpora el recurso de responsabilidad ante las decisiones de dicho órgano.

El 2 de octubre de 1925 fue creada la Dirección General de Salubridad y en 1932

¹⁵ *Ibíd.* Pág. 12.

cambió su nombre a Dirección General de Salubridad Pública. En 1941 se emite la Ley de Beneficencia Pública creando la Dirección General de Beneficencia cuya función era administración de hospitales, sanatorios, dispensarios, asilos, hospicios, entre otros, y poniendo especial atención a la maternidad e infancia, invalidez y vejez.

2.1.3. Época Revolucionaria

Con la Revolución de Octubre de 1944 la salud pública tiene un avance importante porque deja de ser una entidad subordinada a gobernación. En el año 1945 la Junta Revolucionaria de Gobierno emite el Decreto Número 46 por el cual crea la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social a la que fue adscrita la Dirección General de Sanidad Pública.

El 13 de marzo de ese año, por mandato constitucional, surgen los ministerios y ministros de Estado, asignándoles uno o más Subsecretarios que lo sustituyen en su orden en casos de ausencia o falta temporal del titular. El decreto número 93 del Congreso de la República crea el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

2.1.4. Época Contrarrevolucionaria

Se incrementan las unidades o especialidades del Ministerio de Salud, la modificación de su organización, la diversificación de sus funciones y la multiplicidad servicios. La Constitución Política de 1965 crea los viceministerios en sustitución de los

subsecretarios. El Acuerdo Gubernativo 71-75 reorganiza al ministerio mediante la implementación de las denominadas Áreas de Salud como circunscripciones geográficas de las unidades ejecutoras. El Acuerdo Gubernativo SP-G-43 del año 1980 organiza la atención de salud para puestos de salud, centros de salud tipo “A” y “B”, hospitales de distrito, hospitales de base de área.

2.1.5. Época Democrática

Con la Constitución Política de la República de Guatemala vigente en la actualidad, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se consolida, se le atribuye la rectoría para la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud. “Esta rectoría implica la capacidad técnica y política para regular y conducir a los otros actores del sector”¹⁶ a lo que se agrega su propia organización. Surgen disposiciones legales que fortalecen al Ministerio de Salud como la Ley del Organismo Ejecutivo, el Código de Salud y el Reglamento Orgánico Interno.

En 1996 se inicia la Reforma del Sector Salud promoviendo la descentralización financiera y la implementación del Sistema Integral de Atención en Salud -SIAS- y el Programa de Extensión de Cobertura -PEC- que en la práctica produjo que innumerables Organizaciones No Gubernamentales, prestadoras de servicios de salud con intermediación de administradoras, se dedicasen a brindar servicios de salud en comunidades rurales. A partir del año 2015 se han institucionalizado dichos servicios primarios mediante modelos de atención que se encuentran en construcción.

¹⁶ Estrada Galindo, Gustavo. **El sistema de salud en Guatemala ¿hacia dónde vamos?, síntesis**. Pág. 74.

2.2. Organización administrativa

Siendo el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social un órgano administrativo, su organización cumple con los elementos y las características del sistema centralizado de la administración pública que es preciso conocer. El Código de Salud establece de forma general en el Artículo 19 que la organización del Ministerio de Salud comprende los niveles central y ejecutor. El Reglamento Orgánico Interno, Acuerdo Gubernativo Número 115-99, es la norma que desarrolla la organización de dicho ministerio, a partir del Artículo 7o.

2.2.1. Nivel central

El nivel central es responsable de la dirección y conducción de las acciones de salud; formulación y evaluación de políticas estrategias, planes y programas de salud; normalización, vigilancia y control de la salud y la supervisión de la prestación de los servicios de salud. Se integra por el despacho ministerial y las direcciones generales de: Regulación, Vigilancia y Control de la Salud; Sistema Integral de Atención en Salud; Recursos Humanos en Salud; y la Gerencia General Administrativo Financiera.

a) Despacho ministerial

El Artículo 24 de la Ley del Organismo Ejecutivo, establece que el despacho ministerial se integra por el ministro y viceministros; los directores generales y los departamentos.

El Artículo 8 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social establece que el despacho ministerial es la autoridad administrativa superior del Ministerio de Salud. Lo integran el Ministro de Salud y los viceministros, así como dependencias de apoyo técnico interno, externo y de asesoría.

➤ Ministro

Es nombrado por el Presidente de la República y representa la máxima autoridad dentro de la institución. Contribuye con el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, en especial con el derecho a la salud de los guatemaltecos. Es el funcionario titular del ministerio y el de superior jerarquía. Ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente. La Constitución Política de la República de Guatemala describe las funciones generales de los ministros:

El Artículo 194 regula: "Cada ministerio estará a cargo de un ministro de Estado, quien tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio;
- b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley;
- c) Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez;
- d) Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo y anualmente

una memoria de labores desarrolladas;

- e) Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad el proyecto de presupuesto de su ministerio;
- f) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio;
- g) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita;
- h) (Suprimido);
- i) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo.”

La Ley del Organismo Ejecutivo describe las funciones sustantivas de cada ministro.

➤ Viceministros

Dependen jerárquicamente del ministro y contribuyen con la dirección de los asuntos del despacho. Sustituyen al ministro en su ausencia, conforme a la Ley del Organismo Ejecutivo, correspondiéndole el cargo al viceministro con mayor antigüedad.

b) Direcciones generales

El Artículo 25 del Acuerdo Gubernativo 115-99 establece que son dependencias técnico-normativas encargadas de normar, dirigir, supervisar, monitorear y evaluar los

programas y servicios que son ejecutados por los distintos establecimientos institucionales y comunitarios.

2.2.2. Nivel ejecutor

Este nivel es responsable de la prestación de los servicios de salud a los usuarios, conforme al Artículo 7o. numeral 1, del Acuerdo Gubernativo Número 115-99. En atención a la jerarquía se integra por las siguientes unidades:

- a) Direcciones de Áreas de Salud: Son 29 a nivel nacional y existe por lo menos una en cada circunscripción departamental.
- b) Coordinación de Distritos Municipales de Salud: Se refiere a los Centros de Salud, ubicados en las cabeceras municipales, y los puestos de salud en aldeas y caseríos.
- c) Direcciones de Establecimientos Públicos de Salud: unidades dedicadas a labores específicas.

En cuanto al funcionamiento y la complejidad en la prestación del servicio, el nivel ejecutor, lo conforman 1557 servicios¹⁷ divididos en tres niveles de atención:

El primer nivel lo conforman los Puestos de Salud establecidos en las comunidades; el segundo nivel por Centros de Salud tipo A y B, Centros de Atención Permanente,

¹⁷ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Memoria de labores 2016**. Pág. 17.

Centros de Recuperación Nutricional, Centro de Atención Materno Infantil y Centros de Urgencias Médicas; y al tercer nivel pertenecen los Hospitales Nacionales del país.

2.3. La actuación administrativa ministerial

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, como órgano de la administración pública en cumplimiento de sus funciones, presta servicios como consultas médicas, cirugías, terapias, estudios, educación en salud, y muchos más, que en adelante serán prescindidos por no ser el objeto de esta investigación, porque el enfoque se producirá en los actos administrativos que realiza dentro del ámbito de su competencia.

Los actos administrativos, como resultado del derecho de petición ejercida por un particular o, por otro lado, una disposición en virtud del poder de decisión, son aceptados en la doctrina como una manifestación de voluntad del órgano administrativo. Como quedó establecido en el capítulo anterior, la actuación de la administración pública en general, debe regirse por los principios de legalidad y de juridicidad, los cuales propugnan un marco normativo al que debe acogerse toda autoridad.

2.3.1. Acto administrativo

Roberto Dromi al efectuar el análisis del concepto define al acto administrativo como “una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que

produce efectos jurídicos”¹⁸ y al respecto, los efectos jurídicos son tan variados pudiendo ser internos o externos, directos o indirectos, provisionales o definitivos, personales o particulares, entre otros. En contraposición, si no existen efectos jurídicos se consideran como hechos administrativos.

Una definición más completa indica que es “una decisión unilateral, concreta o general de voluntad, de un ente administrativo competente, sometida al orden jurídico administrativo y a los principios de legalidad y de juridicidad, que produce efectos jurídicos directos, concretos o generales, que ejecutivamente crea, modifica o extingue una relación jurídica subjetiva, ejercitando una potestad administrativa a través del procedimiento legal o reglamentariamente establecido.”¹⁹

Al respecto se destaca que el acto administrativo debe producirse dentro de la competencia del órgano, entendida como el conjunto de atribuciones que la ley le otorga de forma expresa e improrrogable, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.

a) Características doctrinarias

Presunción de legitimidad: presume que el acto es resultado de un procedimiento que fue seguido conforme a derecho, cumpliendo las normas establecidas, y por lo tanto cumple con los requisitos formales y de fondo.

¹⁸ El acto administrativo. Pág. 16.

¹⁹ Calderón. Op. Cit. Pág. 276.

Ejecutoriedad: se comprende como la posibilidad de llevarse a la práctica, para que produzca efectos jurídicos inmediatos.

Revocabilidad: la autoridad puede dejarla sin efecto sea por su propia iniciativa o a petición de un interesado.

Irretroactividad: sus efectos se producen hacia el futuro, para el caso de Guatemala, el Artículo 15 constitucional prohíbe la retroactividad de las leyes, pero con su propia excepción en materia penal si favorece al reo.

Unilateralidad: la voluntad es emitida por la autoridad sin intervención de otra persona.

b) Elementos

Elementos de fondo: debe emitirse por el sujeto y el órgano competente, la voluntad debe manifestarse en relación al objeto, capacidad, cláusulas accesorias y la finalidad.

Elementos de forma: comprende tanto al soporte en el cual se manifiesta el acto que en general es un escrito, como al cumplimiento de las etapas del procedimiento.

c) Clasificación

La doctrina ha planteado diversas formas de clasificación del acto administrativo atendiendo a la naturaleza de la actividad o por la estructura del acto. En esta última,

en atención a los efectos que produce, se encuentra la clasificación de internos y externos.

Actos externos: Son los actos administrativos que producen sus efectos en los particulares u otra entidad, fuera de la esfera del órgano administrativo que la emite.

Actos internos: Los actos administrativos producen efectos a lo interno de la administración, sin afectar a los particulares. Que a la vez, se clasifica en actos de contenido individual interno, aquellos que afectan a una persona en particular, como un ascenso dentro de la administración, y actos de contenido general interno, sus efectos abarcan a todas las personas que conforman la organización de la entidad, como el reglamento administrativo.

f) El acto administrativo viciado o irregular

Los vicios del acto administrativo se refieren al incumplimiento de requisitos de fondo o forma y por lo que es posible someterlo a revisión de oficio por el órgano emisor o mediante un recurso administrativo impulsado por los particulares. En la doctrina se clasifican de la siguiente manera:

Son actos jurídicamente inexistentes cuando están ausentes los requisitos esenciales de fondo y de forma, condiciones que habilitan su impugnación inmediata por su manifiesta ilegalidad.

Y los actos anulables aquellos que adolecen de elementos no esenciales de fondo o de forma por lo cual pueden ser anulados o, de igual manera, pueden ser subsanados para que el acto produzca efectos jurídicos. Ahora bien si los defectos abarcan elementos esenciales será catalogado como un acto viciado de nulidad absoluta.

2.3.2. El reglamento administrativo

La naturaleza jurídica del reglamento administrativo ha sido objeto de discusión en la doctrina. Se ha sostenido que por contener los procedimientos que han de seguirse para la producción de un acto, no es típicamente un acto administrativo. Por otro lado la clasificación de los actos en normativos y no normativos confiere al reglamento administrativo la naturaleza jurídica de acto administrativo, criterio que al cual es conveniente adherirse.

El Licenciado Calderón, si bien en sus consideraciones contempla al reglamento administrativo no como un acto administrativo sino como un acto de administración, acepta finalmente que la doctrina internacional los distingue de la función legislativa, atribuyéndole entonces como naturaleza jurídica ser un típico acto administrativo, corriente que se adopta en esta investigación.

a) Definición

“Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que

produce efectos jurídicos generales en forma directa.”²⁰ Como puede observarse, la diferencia con el acto administrativo radica en que los efectos jurídicos están plenamente determinados.

Se propone, en consecuencia, que el reglamento administrativo es una norma escrita con efectos de carácter interno o externo del órgano administrativo que la emite y que se incorpora al sistema normativo del Estado.

b) Objeto

Se refiere a la materia administrativa, o el ámbito material y temporal sobre la que se construye un régimen jurídico de interés para la administración.

c) Clasificación doctrinaria

Reglamentos subordinados o de ejecución: Aquellas que elabora el órgano administrativo por disposición legal, para desarrollar y cumplir una ley superior.

Reglamentos autorizados o de integración: Cuando el Organismo Legislativo atribuye expresamente al Organismo Ejecutivo una facultad reglamentaria.

Reglamentos autónomos, independientes o de servicio: Las que se emiten para la organización interna, sin afectar a nadie fuera de la esfera del órgano administrativo.

²⁰ Dromi. **Op. Cit.** Pág. 243.

Reglamentos de necesidad y urgencia: Se emiten para atender eventualidades y es una facultad sujeta al control del organismo legislativo.

Otra clasificación es la que se relaciona con los efectos que producen los reglamentos administrativos.

Reglamentos externos: Aquellos a los que deben sujetarse todos los administrados, por ejemplo: el Acuerdo Gubernativo 113-2009, Reglamento de normas sanitarias para administración, construcción, operación y mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua para el consumo humano, al que deben sujetarse todos los proveedores de agua para el consumo humano que se encuentren en todo el territorio nacional.

Reglamento interno: Son los que contienen normas que afectan, con exclusividad, a la administración pública, y para el caso del Ministerio de Salud se mencionan como ejemplo los siguientes:

Acuerdo Ministerial Número 8-2010, reglamento interno de la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad en Guatemala, el cual es un ente asesor del despacho ministerial en políticas de pueblos indígenas e interculturalidad.

Acuerdo Ministerial Número 82-2015, que crea el bono por antigüedad real (totalmente distinto al bono por antigüedad del Acuerdo Gubernativo 838-92) para los empleados

de dicho ministerio, reglamento que se estudiará en el Capítulo V de esta investigación.

d) Proceso de formación

No existe un procedimiento establecido, pero doctrinariamente puede ser:

Preparación: El órgano competente formulará el reglamento acompañando los estudios e informes que justifique la legitimidad y oportunidad de la reglamentación.

Forma y publicación: A los reglamentos se les da la forma de decretos o resoluciones, contienen una parte considerativa y una resolutive. Asimismo la doctrina considera que debe ser publicado para que tenga ejecutividad y ser de conocimiento público.

e) Impugnabilidad

Un reglamento administrativo por constituirse en parte del ordenamiento jurídico del Estado puede ser impugnado cuando no ha cumplido con el proceso para su entrada en vigencia, por su contenido o cuando es contraria al orden establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.4. Las relaciones de carácter laboral

El recurso humano concreta o materializa las funciones que legalmente están

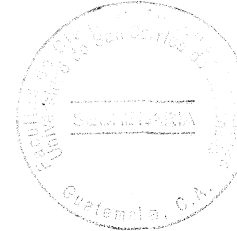
establecidas y atribuidas al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y por ello resulta imperativo para la presente investigación establecer que el tipo de relación existente entre el recurso humano y el Estado de Guatemala es de carácter laboral.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social dispone de 57,315 trabajadores de los cuales 62% son mujeres contra 38% de hombres. En cuanto al renglón presupuestario el 38% (21,651 trabajadores) se encuentran en el renglón 011; el 25% (14,157 trabajadores) en el renglón 036; el 23% (13,022 trabajadores) en el renglón 182; el 5% (3,068 trabajadores) en el renglón 189; el 3% (2105 trabajadores) en el renglón 031; y el 6% de trabajadores se encuentran en otros renglones.²¹

La regulación de las relaciones laborales entre trabajadores y Estado, según el Artículo 108 de la Constitución Política de la República de Guatemala, está remitida a una norma específica siendo ésta la Ley de Servicio Civil por lo que es preciso analizarla y para el efecto se procederá en el siguiente capítulo.

²¹ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. **Op. Cit.** Pág. 31.





CAPÍTULO III

3. El servicio civil

Todas las aspiraciones que el Estado propone en el régimen jurídico para el desarrollo nacional se materializan a través de personas individuales. Nada de lo que se ha escrito en las leyes podría existir sino por la actividad física e intelectual de las personas, consideradas de forma individual, que se desempeñan, especialmente, en la administración pública.

Siendo el órgano administrativo una unidad abstracta y permanente, dotado de competencia que trasciende el tiempo, requiere necesariamente de la persona física para que ejecute la competencia atribuida, en virtud de un nombramiento durante un tiempo establecido.

La amplitud de la función pública ante las necesidades de la colectividad, ha producido como consecuencia directa el aumento del elemento personal de los órganos administrativos. Por eso el servicio civil es la institución del derecho administrativo que se ocupa de la administración del recurso humano que presta servicios en el Estado.

El servicio civil consiste en un vínculo jurídico de carácter laboral que une al Estado con los particulares que desempeñan un cargo público. El vínculo jurídico-laboral, por lo tanto, es un elemento de sujeción a las leyes laborales y no solo a las del servicio civil.

En su tesis de grado el Licenciado Carlos Iván Orrego Lara lo define como “el vínculo jurídico que une al Estado con sus funcionarios civiles, desde que toman posesión en el cargo por virtud de elección, nombramiento o contrato, hasta la entrega del mismo; que obliga al Estado a pagar las retribuciones correspondientes a cambio del trabajo material o intelectual de los trabajadores, de conformidad con las normas legales especiales que integran el régimen de servicio civil del Estado.”²²

A manera de conclusión se puede afirmar que el servicio civil constituye el vínculo jurídico de carácter laboral entre el Estado y los servidores públicos durante el ejercicio de la función pública.

3.1. Sistemas de función pública

Se han establecido dos sistemas para el ingreso de los particulares a la función pública siendo ellos el sistema cerrado y el sistema abierto.

3.1.1. Sistema abierto

En este sistema se consideran suficientes, para el ingreso a la función pública, las capacidades y conocimientos que posee el aspirante adquiridos durante su formación en el modelo educativo del Estado al que pertenece. No se da importancia al cumplimiento de calidades o títulos académicos para ingresar, más bien el sistema lo

²² La Oficina Nacional de Servicio Civil y su intervención para dictaminar el pago de prestaciones laborales a ex servidores públicos. Pág. 26.

admite y la administración se responsabiliza de la formación del servidor. También se caracteriza porque se cuenta con un inventario de los puestos de trabajo que al suprimirse alguno de ellos termina la relación de trabajo, en consecuencia no puede el funcionario ocupar otro puesto, ni como ascenso, salvo que sea nuevamente seleccionado entre nuevos aspirantes sin vínculo con la administración pública.

3.1.2. Sistema cerrado

Este es el sistema francés o también llamado de carrera, se fundamenta en la teoría de la situación estatutaria de los funcionarios públicos. Para este sistema lo importante es la existencia de un estatuto funcional que establezca los procedimientos para el acceso a la función pública, prefiriéndose la oposición sobre el concurso, o el concurso-oposición. Establece cuerpos de funcionarios que no son más que categorías de funcionarios de las mismas cualidades. Y una característica interesante consiste en que los funcionarios no pueden reclamar derechos adquiridos en caso de modificaciones a las normas pero, aun con esa situación, persiste el vínculo jurídico entre las partes.

El sistema que se utiliza en Guatemala adopta características de ambos sistemas. Del sistema abierto, la Ley de Servicio Civil en los Artículos 35 al 41, adopta la clasificación de los puestos de trabajo debidamente perfilados, requiriendo determinados títulos para cada clase, equiparándose al cuerpo funcional, mismo que se ha concretado en el Plan de Clasificación de Puestos, Acuerdo Gubernativo Número 9-91. Y del sistema

cerrado adopta el vínculo legal entre trabajador y Estado; la oposición, Artículos 42 al 48 de la Ley de Servicio Civil, como medio para el acceso al servicio civil; la carrera administrativa, Artículo 57; la estabilidad laboral, Artículo 61, salvo causales de despido debidamente comprobados; y otros, siguiendo un sistema mixto de la función pública.

3.2 Naturaleza jurídica

La discusión respecto a la naturaleza jurídica de la función pública ha generado diferentes teorías. Gabino Fraga las ha clasificado, atendiendo a la relación funcional, en teorías de derecho privado y teorías de derecho público, que se explicarán a continuación.

En las teorías de derecho privado prevalece el derecho civil y en consecuencia la relación con la función pública se reduce a contratos de locación de obra, de mandato o representación legal. Estas teorías, por lo tanto, no se aceptan porque el régimen jurídico aplicable para la actuación del Estado es el derecho público y quien la aplica lo hace atendiendo a la competencia que le ha sido otorgada.

Por otro lado, las teorías de derecho público, se dividen en tres:

- “a) Las que sostienen que la relación funcional es un acto unilateral del Estado;
- b) Otras teorías que afirman que la relación funcional es un acto contractual; y

c) Las teorías que consideran a la relación funcional como un acto condición.”²³

La primera de ellas sostiene que para la satisfacción de las necesidades colectivas la función pública es un imperativo y en ese sentido puede imponer la relación funcional al particular, aun en contra de su voluntad. Esta teoría se descarta por completo y al respecto la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce como un derecho del individuo la libre elección de trabajo, inciso a del Artículo 102.

La segunda, la teoría contractual, sostiene que el acuerdo de voluntades del Estado y del particular surge de un contrato administrativo, sin embargo la naturaleza pública del objeto del contrato no puede ser negociada. Se desecha también porque se funda mayormente en las características del contrato de derecho civil pero sin la posibilidad de generar efectos jurídicos por sí mismo, de acuerdo a la voluntad de las partes, sino que los derechos y obligaciones están en la ley.

Finalmente la teoría del acto condición es la que explica mejor la naturaleza jurídica de la relación funcional afirmando que surge de un acto administrativo de nombramiento, el cual es unilateral porque es una facultad exclusiva del Estado, y, en un segundo plano, de la concurrencia de voluntades, del Estado al decidir y otorgar el nombramiento y del particular al aceptar el cargo público, generando efectos jurídicos que están establecidos con anterioridad en la ley.

Con estos precedentes el Artículo 154 de la Constitución Política de la República de

²³ Fraga. **Op. Cit.** Pág. 131.

Guatemala regula que “los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.”

3.3. Consideraciones generales del servicio civil en Guatemala

La Revolución de 1944 produjo importantes avances para la sociedad guatemalteca. El primer antecedente de la Ley de Servicio Civil fue considerado en la Constitución de la República de 1945 que instituyó el servicio civil con el objetivo de regular la relación del Estado y sus empleados, elementos que subsisten en la actualidad, emitiéndose en 1956 mediante un decreto presidencial el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, por el cual surgió el Departamento Nacional de Personal.

Posteriormente la Constitución de la República de 1965 ordenó la emisión de la Ley de Servicio Civil lo cual sucede el 2 de mayo de 1968 cuando el Congreso de la República emite el Decreto 1748, vigente desde el 1 de enero de 1969 hasta la actualidad.

3.3.1. Régimen jurídico

La Constitución Política de la República de Guatemala en vigencia mantiene la denominación de servicio civil en la función pública y para el efecto el Artículo 108

establece que rige la Ley de Servicio Civil como régimen general entre el Estado y sus trabajadores, con excepciones tales como el Artículo 170 literal b, que preceptúa la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo; el Artículo 210 que ordena la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial; y el Artículo 262 la Ley de Servicio Municipal.

De esa cuenta la Ley de Servicio Civil, Decreto 1748, es una norma jurídica que rige con exclusividad a los trabajadores del Organismo Ejecutivo y las entidades descentralizadas o autónomas que no cuentan con una ley o disposición especial.

No obstante, considerando la antigüedad de la norma jurídica, hubo necesidad de crear otras, incluso con la negociación colectiva, para desarrollar sus preceptos, complementarlos o actualizarlos, produciendo una gran dispersión, que ha dificultado la integración de las normas y, en algunos casos, incoherencias. Las más importantes y prioritarias para esta investigación se describen en seguida.

La Ley de Salarios de la Administración Pública, Decreto No. 11-73, fue emitido en cumplimiento del Artículo 71 de la Ley de Servicio Civil, en el Artículo 1º. establece un sistema de remuneración justa y decorosa para los servidores público. Está vigente desde el 1 de enero de 1974.

La Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, constituye un régimen de previsión social para los trabajadores del Estado. Está vigente desde el 1 de enero del año 1989.

La Ley de Probidad y Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto Número 89-2002, es una ley de orden público, cuyo objeto es crear normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales.

El Código de Trabajo, Decreto Número 1441, es la ley que regula los derechos y obligaciones que surgen con ocasión del trabajo. Es muy amplia y se recurre a ella por una disposición contenida en la Ley de Servicio Civil que indica que ante la existencia de casos no previstos, según el Artículo 5, serán resueltos por las leyes comunes.

La Ley de Consolidación Salarial, Decreto Número 59-95, ordena en el Artículo 1 que tanto el gobierno, las entidades descentralizadas, autónomas y las municipalidades “deberán consolidar como salario para sus trabajadores, la bonificación de emergencia, deberán considerar como parte integrante del salario de éstos, cualesquiera otras formas de remuneración o prestación económica que incida directa o indirectamente en la claridad y transparencia del salario real, debiéndose consolidar para el efecto del cálculo de vacaciones, aguinaldo, indemnización y pensiones de retiro...”

3.3.2. Principios fundamentales

Los principios son la base sobre los cuales se sostienen los regímenes legales, orientando el sentido para la creación, interpretación y aplicación de las normas. Los

principios que inspiran la Ley de Servicio Civil están contenidos en el Artículo 3, siendo ellos:

“1. Todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a los cargos públicos, y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho, si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Dichos cargos deben otorgarse atendiendo únicamente a méritos de capacidad, preparación, eficiencia y honradez.

2. Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social o económica opiniones políticas. El defecto físico o dolencia de tipo psiconeurótico no es óbice para ocupar un cargo público, siempre que estos estados no interfieran con la capacidad de trabajo al cual sea destinado el solicitante a juicio de la Junta Nacional de Servicio Civil

3. El sistema nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la Administración Pública y dar garantías a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.

4. Los puestos de la Administración Pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos, instituyendo la carrera administrativa. Los puestos que por su naturaleza y fines deban quedar fuera del proceso de oposición, deben ser señalados por la ley.

5. A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario; en consecuencia, los cargos de la Administración Pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidad y requisitos de cada puesto asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.

6. Los trabajadores de la Administración Pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal. También deben estar sujetos a normas adecuadas de disciplina y recibir justas prestaciones económicas y sociales.”

Es preciso observar que los principios del servicio civil guatemalteco transcritos *supra* se refieren básicamente al sistema de ingreso en los numerales 1, 2 y 4; la eficiencia del servicio civil en el numeral 3; y la protección de los servidores públicos, éste último muy relevante en esta investigación, se encuentra en los numerales 3, 5 y en especial el 6, al referirse a las prestaciones monetarias que debe percibir el servidor público.

3.3.3. Organización

El servicio civil en Guatemala está organizado en un sistema centralizado de administración del recurso humano. Los órganos superiores del sistema lo integran la Junta Nacional de Servicio Civil y la Oficina Nacional de Servicio Civil las cuales se describen a continuación.

a) Junta Nacional de Servicio Civil

Se integra con tres miembros titulares y dos suplentes designados por el Presidente de la República quienes ejercerán por un período de tres años. Algunos de sus deberes y atribuciones son: rendir al Presidente de la República y al Congreso memoria anual de labores; colaborar en la promoción y mejora del Sistema Nacional de Servicio Civil; investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado las reclamaciones que surjan en materia de reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.

b) Oficina Nacional de Servicio Civil

“Es la institución responsable de administrar en forma técnica, armónica, dinámica y eficiente el sistema de recursos humanos de la Administración Pública -es decir del Gobierno de Guatemala-, para garantizar al país el desempeño idóneo y efectivo de la labor institucional del Estado, en beneficio de la ciudadanía.”²⁴ En síntesis, le corresponde la aplicación de la Ley de Servicio Civil. Se integra por un director y un subdirector y el personal indispensable para su funcionamiento.

3.4. Los servidores públicos

Son diversos los vocablos utilizados para designar al recurso humano al servicio del

²⁴ <https://wikiguate.com.gt/oficina-nacional-de-servicio-civil/> (consultado: 9 de octubre de 2017).

Estado, como se podrá observar a continuación, no obstante de forma genérica es ampliamente aceptado llamarlos servidores públicos siendo esta denominación la que se utiliza en Guatemala.

3.4.1. Definiciones

En un primer plano, el funcionario público es aceptado en la actualidad para referirse a las personas naturales que cumplen una función pública en un órgano estatal. Al respecto, en cuanto al personal del Organismo Ejecutivo, “es la persona natural que en virtud de un acto legal y reglamentario, en unos casos, y en otros, por elección popular, prestan servicios al Estado en cualquiera de sus dependencias”²⁵ por ende, el funcionario público, asume una posición que le reviste de autoridad sea por elección popular, como el Presidente de la República, o las que son nombradas por éste, como el Ministro de Salud y, se excluye en la definición, a las personas subordinadas al funcionario público.

A éstos últimos, que representan la mayor cantidad de personas al servicio del Estado, se les designa como empleados públicos, definidos como las personas individuales “que prestan servicios al Estado en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales...”²⁶

La doctrina también los llama trabajadores públicos porque “desempeñan las funciones propias del estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización

²⁵ Campos Rivera, Domingo. **Diccionario de derecho laboral**. Pág. 239.

²⁶ **Ibíd.** Pág. 214.

nacional, son los trabajadores al través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público, por lo tanto, los que prestan su trabajo en las actividades del poder público.”²⁷

Otra corriente doctrinaria más reciente prefiere designarlos como agentes públicos e indica que la expresión “es la más amplia que se puede concebir para designar genérica e indistintamente a los sujetos que sirven al poder público como instrumentos expresivos de su voluntad o acción, aun cuando lo hagan apenas ocasional o episódicamente”²⁸ (*sic*) Esta corriente sostiene que la teoría del funcionario público se emplea de forma incorrecta pues la función pública comprende el ejercicio del poder público que adopta la forma de ejecutivo, legislativo y judicial, y por lo tanto nada tiene de relación con los trabajadores del Estado. Así promueve la designación de agentes públicos, sin distinción, a todos los trabajadores de los tres organismos del Estado.

Para el caso de Guatemala la Constitución Política de la República, en el Artículo 107, designa trabajadores del Estado, en forma general a la totalidad de éstos, y el Artículo 154, al establecer que los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político, distingue dos categorías que obedece a la investidura de autoridad, mando y disciplina que atribuye a los funcionarios y, al extremo, el deber de obediencia y subordinación para los empleados públicos.

La Ley de Servicio Civil, al vínculo de la persona con la función pública, designa de

²⁷ De la Cueva, Mario. **El nuevo derecho del trabajo mexicano**. Tomo I. Pág. 639.

²⁸ Calderón. **Op. Cit.** Pág. 253.

forma genérica servidores públicos refiriéndose a la persona individual que ocupa un puesto en la Administración Pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligado a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública.

El Reglamento de la Ley de Servicio Civil, en el Artículo 1, a las personas que prestan servicios en el Estado se les designa servidores públicos y trabajadores del Estado, como conceptos generales. Y de ellas se desprenden dos categorías:

Funcionario público: el que ocupa el cargo o puesto por elección popular o nombramiento. Los nombramientos son considerados de confianza, y el Artículo 32 de la Ley de Servicio Civil establece que no se encuentran sujetos a dicha ley, es decir pueden ser nombrados o removidos por la autoridad sin cumplir los procesos de ingreso o despido establecidos.

Empleado público: Es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley de Servicio Civil en virtud de nombramiento o contrato expedido de conformidad con los disposiciones legales, por el cual queda obligado a prestar sus servicios, o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o representante.

3.4.2. Sistemas de ingreso

Como se indicó en cuanto al sistema de función pública que sigue Guatemala, el ingreso al servicio público tiene rasgos del sistema cerrado como del sistema abierto. En consecuencia los tipos de servicio en el Estado son: el servicio exento, el servicio sin oposición y el servicio por oposición.

a) Servicio exento

Se describen en el Artículo 32 de la Ley de Servicio Civil y, quienes ejerzan esos cargos, no están sujetos a esa ley. Se considera que son puestos de confianza, y entre ellos se listan: Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado; Ministros y Viceministros de Estado, secretarios, subsecretarios y consejeros de la Presidencia de la República, directores generales y gobernadores departamentales.

b) Servicio sin oposición

Se describen en los Artículos 33 y 62 de la misma ley, no están sujetos a las disposiciones relacionadas al nombramiento; despido; indemnización por supresión del puesto o despido injustificado directo o indirecto; y ascensos. Se refiere a los asesores técnicos, jurídicos y directores de hospitales.

c) Servicio por oposición

El Artículo 34 instituye, por exclusión, los que no pertenecen al servicio exento y al servicio sin oposición, y además se encuentren en el Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio por Oposición. Los requerimientos para el ingreso están establecidos en el Artículo 42.

- “1. Poseer la aptitud moral, intelectual y física propias para el desempeño de un puesto.
2. Satisfacer los requisitos mínimos especiales que establezca el manual de especificaciones de clase para el puesto de que se trate.
3. Demostrar idoneidad, sometiéndose a las pruebas, exámenes o concursos que establezca esta ley y sus reglamentos.
4. Ser escogido y nombrado por la autoridad nominadora de la nómina de candidatos certificada por la Oficina Nacional de Servicio Civil.
5. Finalizar satisfactoriamente el período de prueba.
6. Llenar los demás requisitos que establezcan los reglamentos de esta ley.”

3.4.3. Derechos, obligaciones, prohibiciones y responsabilidades

Como se ha indicado el vínculo jurídico-laboral entre los trabajadores y el Estado implica una serie de estipulaciones que están contenidos en el régimen legal que incluyen a la Constitución Política de la República de Guatemala, tratados y convenios internacionales, Código de Trabajo, y de forma particular en la Ley de Servicio Civil.

Ese marco legal resguarda al servidor público, pero al mismo tiempo impone obligaciones y conmina con sanciones si incurre en actos previamente calificados como prohibidos.

a. Derechos

Consecuente con los objetivos establecidos en el tercer considerando de la Ley de Servicio Civil, el Artículo 61 describe los derechos en el servicio por oposición. También establece que estos mismos derechos corresponden para el servicio sin oposición exceptuando lo relativo al nombramiento, retiro, indemnización y ascenso, según el Artículo 62.

Es trascendental indicar que el Artículo 61 resalta el especial interés de anteponer los derechos constitucionales sobre los que describe para los servidores públicos en el mismo Artículo. Esa disposición concuerda con el principio de supremacía constitucional establecido en los Artículos 44 tercer párrafo, 175 segundo párrafo, y 204 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Los derechos de los servidores públicos se resumen, conforme al Artículo 61 indicado, en: Estabilidad laboral, vacaciones remuneradas, licencias con o sin goce de sueldo, enterarse de las calificaciones en servicio, aguinaldo, indemnización por supresión del puesto o despido, jubilaciones, pensiones y montepíos, subsidio familiar, ascensos, salario justo, descanso pre y post natal.

b) Obligaciones

Están descritas en el Artículo 64 de la Ley de Servicio Civil siendo ellas: Juramento a la Constitución Política de la República de Guatemala; cumplir y velar el cumplimiento de la ley; deber de obediencia; discrecionalidad; respeto; buena conducta; puntualidad, lealtad; iniciativa; atención a los requerimientos de la Junta o la Oficina Nacional de Servicio Civil.

c) Prohibiciones

Divididas en prohibiciones generales y especiales, según los Artículos 65 y 66 de la misma ley. En las primeras, se prohíbe la discriminación de cualquier índole y utilizar la autoridad para exigir a los subalternos su participación en actividades políticas.

Son prohibiciones especiales: solicitar dádivas a particulares o subalternos por actos del cargo o para obtener nombramiento o cualquier ventaja; efectuar contribuciones económicas no establecidas en la ley; dedicarse a actividades políticas en el trabajo; requerir la filiación política de los ciudadanos como condición para su atención; coartar la libertad de sufragio; ocupar más de un cargo público remunerado.

d) Responsabilidades

La función pública establece obligaciones y prohibiciones a los servidores públicos.

Para garantizar el correcto desempeño del servidor público existen mecanismos de control para protección de los ciudadanos y de control del poder atribuido. Existen controles de carácter político, administrativo, civil y penal.

La responsabilidad política: se determina mediante el control político que ejercen ciertos funcionarios detentadores del poder contra otros de igual categoría. Se encuentra instituida en la Constitución Política de la República la interpelación, en el Artículo 166, y desarrollada en la Ley del Organismo Legislativo.

La Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos describe en los Artículos 8 y 17 la responsabilidad administrativa, en el Artículo 9 la responsabilidad civil y en el Artículo 10 la responsabilidad penal a la que pueden responder los servidores públicos.

Responsabilidad administrativa: El Artículo 154 constitucional establece que los funcionarios son responsables por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. La función pública, entonces, requiere de la observación y cumplimiento del orden jurídico para evitar la aplicación del régimen disciplinario o de despido establecidos para el servicio civil.

Responsabilidad civil: Cuando con intención, negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se cause perjuicio o daño al patrimonio público. Esto implica tanto los cometidos contra los ciudadanos y los que se cometen contra el patrimonio del Estado.

Responsabilidad penal: Cuando la actuación del servidor público constituye delito o falta. Surgen dos situaciones, la primera cuando los delitos son cometidos por un funcionario o empleado público establecidos por el Código Penal (abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, resoluciones violatorias a la Constitución de la República, y otros) y la segunda, cuando por ostentar un cargo público se produce la agravación de la pena (detenciones ilegales, coacción contra la libertad política, entre otros).

CAPÍTULO IV

4. Prestaciones laborales de los servidores públicos

La amplitud del servicio civil es tal que numerar la totalidad de las prestaciones laborales en el sector público es muy complicado. Lo enunciado obedece a que la negociación colectiva las ha incrementado en su monto o en su propio origen, por lo que existen tantas como entidades nominadoras o sindicatos reconocidos. De esa cuenta en el presente capítulo se analizarán las que se originan de normas constitucionales y ordinarias que producen efectos generales en el sector público, restringiéndose aún a las más importantes.

4.1. Definición

La legislación de Guatemala no define el concepto de prestación laboral pero es utilizado para referirse a un beneficio que recibe el trabajador de su empleador o de alguna institución establecida.

El término prestación en el derecho civil se refiere al “objeto o contenido de las obligaciones, consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa.”²⁹ (*sic*) Se infiere que la prestación deviene de las obligaciones en un esquema general. Es una conducta que el acreedor puede exigir del deudor ante una obligación surgida en virtud de un acto lícito.

²⁹ Cabanellas de Torres. **Op. Cit.** Pág. 318.

Desde el punto de vista del contrato de trabajo también se ha utilizado para referirse como un elemento del contrato, el objeto mismo, y por el cual las partes deben una a la otra una prestación, y “lo constituyen tanto la prestación laboral (como obligación del trabajador) cuanto la prestación salarial (como obligación del empresario).”³⁰ En este caso la prestación constituye la obligación principal de cada una de las partes contratantes, que a una es su fuerza de trabajo y a otra el pago. Pero como puede observarse la referencia a ellas en singular, dista del sentido que se da en Guatemala en la forma plural de los vocablos.

Como prestaciones laborales se ha designado generalmente a retribuciones económicas que la legislación nacional establece para beneficio del trabajador cuya obligación de dar o hacer corresponde al empleador, so pena de ser requeridas de forma coactiva.

“En la administración pública son los beneficios complementarios al sueldo que las dependencias del sector otorgan a sus trabajadores por disposición de la ley, pudiendo ser éstas de carácter económico y sociocultural, derivadas de las relaciones laborales y contractuales en relación de dependencia.”³¹ Los elementos que resaltan de la definición transcrita son: Que las prestaciones laborales son beneficios para el trabajador, complementarios al sueldo, pueden ser económicos o socioculturales, surgen de la relación laboral con el Estado.

³⁰ Ramírez Martínez, Juan M. y coautores. **Curso de derecho del trabajo**. Pág. 321.

³¹ Oficina Nacional de Servicio Civil. **Guía normativa para el pago de prestaciones laborales**. Pág. 11.

En consecuencia, y circunscritos a lo que interesa, por prestaciones laborales en el sector público, se puede definir como el conjunto de contraprestaciones que se originan del vínculo jurídico laboral por el cual el Estado se encuentra obligado a entregar al servidor público y éste a exigir en virtud de la relación laboral.

4.2. Naturaleza jurídica

A *prima facie* la ubicación de las prestaciones laborales podrían encajar dentro de lo que Guillermo Cabanellas ha llamado derecho laboral premial, es decir, un conjunto de normas jurídico laborales destinadas a recompensar a los trabajadores por sus buenos servicios, la buena conducta o un acto sobresaliente, pero sus características extraordinarias y liberales, se torna distante de lo que se comprende por prestaciones laborales, por lo que no habría fundamento para un derecho especial y “se volvería con él al paternalismo que los trabajadores no desean.”³²

Por otro lado se sostiene que constituyen instrumentos para manifestar la solidaridad hacia el trabajador y su familia cuando “ve quebrantada la seguridad económica y su bienestar social, no hay duda que tienen un carácter instrumental.”³³ Es decir el derecho adquiere realidad práctica mediante instrumentos de apoyo a la situación económica de la persona, materializada en este caso, en prestaciones laborales de distintas características.

³² Cabanellas, Guillermo. **Tratado de derecho laboral**. Tomo II. Volumen 2. Pág. 63.

³³ Mendoza Rosales, Arturo. **Análisis jurídico comparativo entre las prestaciones laborales otorgadas en el Organismo Ejecutivo y las entidades descentralizadas INDE, GUATEL, INFOM E INTECAP**. Pág. 8.

4.3. Características

Las prestaciones laborales en particular tienen características que configuran su identidad, y que se analizarán más adelante, sin embargo se pueden establecer algunas que les son comunes.

4.3.1. Irrenunciabilidad

Las prestaciones laborales están establecidas como una garantía mínima a la que resulta imposible renunciar aún con el consentimiento del trabajador que se ha visto obligado a otorgarlo por la necesidad del empleo bajo la condición de contratarle. Si bien en el derecho de trabajo se encuentra limitada la autonomía de la voluntad, esta se desarrolla en el supuesto de haberse tenido como parte integrante del contrato de trabajo todas las garantías mínimas establecidas en la ley, entre ellas las prestaciones laborales, a partir del cual puede pactarse sin limitación el aumento de las mismas, toda vez que así deseen hacerlo las partes, pero de ninguna manera anularlas y ni siquiera disminuirlas.

4.3.2. Inacumulabilidad

Las prestaciones laborales deben otorgarse en el momento que la ley ha fijado. La práctica común de acumular alguna de ellas, como las vacaciones, desvirtúa su naturaleza, su motivación y reconocimiento como beneficio para el trabajador.

4.3.3. Incompensabilidad

La compensación es una forma de extinguir las obligaciones. En el derecho civil se configura cuando dos personas, entre sí, reúnen la calidad de deudores y acreedores, cuya oposición produce el efecto advertido. Aplicado en la esfera de las prestaciones laborales, en la que no procede la compensación, supone que de ninguna manera un servidor público que adeude al Estado una cantidad líquida y exigible, y el Estado le tenga en deuda alguna prestación laboral, se pretenda extinguir las prestaciones laborales sino que procede su cumplimiento independientemente de tal circunstancia.

4.3.4. Unicidad

Esta característica se refiere a que las prestaciones laborales deben ser otorgadas a los servidores públicos de la manera como están establecidas en la ley. Es decir que por regla general deben otorgarse en un solo pago y la totalidad del monto fijado, salvo excepciones como el aguinaldo que se cancela en dos pagos que corresponden a la primera quincena de diciembre y enero de cada año.

4.3.5. Exigibilidad

Vencidos los plazos para el otorgamiento de las prestaciones laborales, los servidores públicos están facultados para exigir el pago. Siendo garantías mínimas deben ser cumplidas por el Estado y a la vez legítima a los servidores públicos exigir las.

4.3.6. Proporcionalidad

Las prestaciones laborales deben pagarse inclusive no habiéndose completado un período legal, en caso de la terminación del contrato de trabajo, y el monto será proporcional al tiempo transcurrido desde el inicio del período legal o del inicio de la relación laboral. Es importante señalar que la suspensión de la relación laboral no interrumpe la contabilización de las prestaciones laborales porque el supuesto legal para su cálculo es el tiempo transcurrido de la relación laboral.

4.4. Clasificación

La doctrina hace una clasificación muy extensa de las prestaciones como tales, pero en materia laboral se pueden clasificar de dos formas, las cuales son:

4.4.1. Prestaciones en servicios y prestaciones en dinero

Las prestaciones en servicio son las que se activan ante eventualidades o riesgos como la invalidez, vejez, muerte, maternidad, accidentes, traducidas en servicios de curación, consulta médica, medicina, hospitalización, terapia de rehabilitación, aparatos ortopédicos, etc., que se relacionan con la seguridad e higiene en el lugar de trabajo y la seguridad social. Son obligaciones que debe cumplir el patrono en caso de ser necesario para el trabajador. En esta investigación se prescindirá de este tipo de prestaciones laborales

Por otro lado las prestaciones dinerarias se refieren al monto pecuniario como el aguinaldo, la Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público, Bonificación Incentivo, las vacaciones pagadas, la indemnización por despido directo injustificado, que se sobreentiende incluidos en el contrato de trabajo.

4.4.2. Prestaciones voluntarias y legales

Voluntarias: Como su nombre lo indica, son aquellas prestaciones laborales que se otorgan por la propia voluntad del empleador, quien decide el tiempo y el monto cuando son distintas y adicionales a las reguladas en la ley o las mismas pero con montos más elevados.

Legales: Las que tienen su fundamento en una norma jurídica con carácter obligatoria para todo el país o para un sector productivo o régimen de trabajo.

4.5. Régimen jurídico

A continuación se procederá con el análisis de las prestaciones laborales a las que tienen derecho los servidores públicos, aclarando que se han considerado como las más importantes las siguientes: Bonificación Incentivo, aguinaldo, Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público, vacaciones, bono vacacional e indemnización.

4.5.1. Bono por antigüedad

El bono por antigüedad surge con el propósito de fortalecer la carrera administrativa de los servidores públicos mediante incentivos salariales para motivación y estímulo en el desempeño de sus funciones, asimismo el mejoramiento de vida del trabajador y su familia. Este bono persigue que los servidores públicos permanezcan al servicio del Estado, que sus capacidades y experiencias sean un aporte a la sociedad y se desempeñen con alto espíritu de servicio, el transcurso del tiempo producirá la adquisición del derecho al incentivo salarial. Se otorga a los trabajadores del Organismo Ejecutivo con excepción de los puestos profesionales y magisterio nacional.

Se puede definir el bono por antigüedad como la prestación laboral que el Estado otorga a todos los servidores públicos en reconocimiento a su permanencia en servicio durante cinco años ininterrumpidos consistente en un aporte dinerario mensual.

a) Monto

El Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 838-92 establece una escala monetaria para la determinación del monto cuya base fundamental es el tiempo laborado.

De más de cinco años a diez años de servicio, la asignación es de Q35.00 mensuales.

De más de diez años a veinte años de servicio, le corresponden Q50.00 mensuales.

De más de veinte años de servicio, la asignación es de Q75.00 mensuales.

b) Características

Es escalafonaria en cuanto a la antigüedad. No forma parte del salario. No se toma en cuenta para el cálculo de viáticos, pago de tiempo extraordinario laborado, aguinaldo, indemnización, ni prestaciones de cualquier otra índole.

4.5.2. Bonificación Incentivo

Para estimular la productividad surge el Decreto Número 78-89 que creó originalmente la Bonificación Incentivo estableciendo mínimos de 15 y 30 centavos de quetzal, en trabajos agropecuarios y en el resto de actividades respectivamente, asimismo ordenaba a patronos y trabajadores alcanzar acuerdos para su incremento y fijación, que en la práctica no logró el propósito. Fue reformado en varias ocasiones hasta la entrada en vigencia del Decreto Número 37-2001.

Los problemas de esta bonificación están relacionados por la ausencia de una cultura de productividad laboral en Guatemala. Además, por la deducción a determinados pagos y cuotas, se ha utilizado para evadir dichas responsabilidades, con casos en las que se otorgan montos más allá de lo normado “a tal punto que el sueldo de gran número de trabajadores está integrado mayormente por bono incentivo que por salario regular.”³⁴ Generando, en consecuencia, cuantiosos procesos judiciales para determinar los derechos en conflicto.

³⁴ Fernández Molina, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Pág. 286.

a) Monto

Como fue indicado el monto ha variado desde la creación de la Bonificación Incentivo, fijándose actualmente en la suma de Q250.00 que deben pagarse mensualmente.

b) Características

El pago es mensual junto con el salario. No se encuentra afecta a pago de cuotas patronales ni laborales que se efectúan al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, al Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, y al Instituto de Recreación de los Trabajadores. Es deducible para la determinación de la renta imponible del impuesto sobre la renta. No incrementa el valor del salario para el cálculo e indemnizaciones o compensaciones por tiempo servido, ni aguinaldos.

4.5.3. Aguinaldo

En el segundo considerando de la Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los Trabajadores del Estado, Decreto Número 74-78, se expone que dicha prestación laboral persigue un doble propósito: primero, facilitar el disfrute de las festividades de fin de año que como es sabido se incrementa el comercio, consumo y las actividades relacionadas a Navidad y Año Nuevo. Segundo, permitir el cumplimiento de las obligaciones familiares, en cuanto a la inscripción escolar y la adquisición de útiles escolares en el inicio del ciclo escolar en el mes de enero. Propósito acorde a la

realidad y por el cual se desarrollan en forma dinámica las garantías mínimas laborales.

a) Definición

Se puede definir como el regalo o gratificación que se entrega en Navidad a una persona que habitualmente presta un servicio. La práctica se fue arraigando hasta convertirse en una norma con lo cual se perdió su carácter voluntario y pasó a ser obligatorio y forzoso. Entonces el aguinaldo, en términos legales, deja de ser un acto de generosidad de un empleador benevolente y se convierte en un salario complementario.

El aguinaldo constituye el sueldo anual otorgado a los trabajadores, equivalente a un sueldo ordinario mensual, o la parte proporcional, y que en el caso de los servidores públicos debe pagarse el 50% durante los primeros 15 días del mes de diciembre y el 50% restante en el mes de enero del año siguiente. En la definición anotada el aguinaldo es un sueldo complementario y se incluye en la misma la forma como debe ser pagada.

Entonces, se puede sostener que el aguinaldo es la prestación laboral otorgada por el Estado a los servidores públicos equivalente a un salario ordinario mensual como una garantía mínima para el mejoramiento económico y social de los trabajadores en las festividades de fin de año y el inicio del ciclo escolar.

b) Base para el cálculo

El Artículo 102, literal j, de la Constitución Política de la República de Guatemala instituye que el aguinaldo no será menor del ciento por ciento del salario mensual. La relevancia de la norma es tal que fija al salario ordinario mensual como equivalente mínimo del aguinaldo y si la práctica fuere que se ha pagado por encima de un salario completo el aguinaldo deberá seguirse pagando en esa mayor suma.

La Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los Trabajadores del Estado en coherencia con el mandato constitucional establece que el derecho de aguinaldo es el equivalente al sueldo ordinario mensual. Nuevamente la base para el cálculo de una prestación laboral es el salario que percibe el servidor público.

4.5.4. Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público

Comúnmente se le conoce como Bono 14. Su nombre correcto es Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público, tiene su origen y fundamento en el Decreto Número 42-92, del Congreso de la República de Guatemala, vigente desde de julio de 1992.

a) Antecedente

Se considera que es un premio de consolación por la sustitución a la Ley de

Compensación Económica por Tiempo de Servicio el cual era una prestación laboral equivalente a un salario promedio, por cada año laborado, que se otorgaba al trabajador ante el despido independientemente de las causas de la terminación del contrato de trabajo, era una especie de indemnización.

El Artículo 6 indicaba: “Queda entendido que la compensación económica por tiempo de servicio, es totalmente distinta e independiente de las indemnizaciones por despido indirecto o sin causa justificada, y de la indemnización por daños y perjuicios...” lo que puede interpretarse como una importante ventaja para los trabajadores toda vez que el derecho de indemnización les asistía, o aun no asistiéndoles en lo cual radica su importancia, recibían además el equivalente a un salario mensual por cada año de servicios prestados en concepto de compensación por tiempo de servicio.

La nueva ley, el Decreto número 42-92, la derogó y creó una remuneración anual adicional a los sueldos y salarios mediante una bonificación destinada a los trabajadores de todo el país, tanto del sector privado como público.

b) Monto

En el Artículo 1 de la ley en análisis establece como principio que el pago es el equivalente a un salario o sueldo ordinario que devengue el trabajador. Y aclara que es adicional e independiente del aguinaldo, para evitar que entre estas prestaciones surja o se provoque intencionalmente alguna confusión.

El Artículo 2, reitera que el monto “será equivalente al cien por ciento (100%) del salario o sueldo ordinario devengado por el trabajador en un mes” siempre y cuando hubiere laborado un año ininterrumpido de lo contrario se le hará el pago en forma proporcional.

c) Cálculo

Será equivalente a un sueldo o salario promedio devengado cuando la relación laboral haya perdurado del mes de julio de un año al mes de junio del siguiente. Será proporcional al tiempo laborado cuando la relación fuere menor de un año o termine antes de cumplir el año, en este caso se pagará correspondiente al tiempo laborado entre el uno de julio inmediato anterior hasta la fecha de finalización del contrato.

d) Fecha de pago

Debe pagarse durante la primera quincena de julio de cada año. Salvo que la relación laboral finalice por cualquier causa, se hará el pago a esa fecha y el tiempo transcurrido desde el uno de julio inmediato anterior. Es importante destacar que esta prestación laboral siempre debe pagarse al finalizar la relación laboral sin importar el motivo de la misma, salvo que se hubiere hecho efectivo el mismo.

4.5.5. Vacaciones

“Prestación definida en la doctrina como el derecho otorgado al trabajador para

interrumpir el trabajo, por orden del patrón, durante un periodo mínimo de días determinados en la ley o en el contrato correspondiente, cuya extensión varía en función de la antigüedad en el empleo.”³⁵

A manera de comentario en Guatemala no aplica la antigüedad para determinar una escala de días para conformar las vacaciones, más bien por mandato legal están fijadas en igual cantidad para todos los trabajadores del país, salvo que éstas se superen en negociaciones colectivas que beneficiarán a determinados trabajadores.

a) Duración

Nuevamente se encuentra otro conflicto de leyes en relación al tiempo de duración del período vacacional, y siguiendo el principio *in dubio pro operario* se concluye que las vacaciones de los servidores públicos son de 20 y 30, como se explicará adelante, salvo que éstas se aumenten por negociación colectiva.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en los artículos donde se refiere a los trabajadores del Estado, no menciona la cantidad de días a los que tienen derecho los servidores públicos siendo necesario remitirse al Artículo 102 literal i, que fija el período vacacional en 15 días hábiles “después de cada año de servicios continuos, a excepción de los trabajadores de empresas agropecuarias que tendrán derecho de diez días hábiles.” Ese período de descanso debe ser pagado como días laborados.

³⁵ Bermúdez Cisneros, Miguel. **Derecho del trabajo**. Pág. 129.

En forma general en el Código de Trabajo, el Artículo 130, indica que todo trabajador tiene derecho a 15 días hábiles de vacaciones, como mínimo.

La Ley de Servicio Civil hace una clasificación de las vacaciones en cuanto a los riesgos que supone la actividad del servidor público.

En general, el Artículo 61, numeral 2 de esa ley, establece que las vacaciones constan de 20 días hábiles después de cada año de servicios continuos, de igual manera esos días deben ser remunerados. Se puede indicar que éste es el régimen general de las vacaciones que deben disfrutar los servidores públicos no expuestos a riesgos.

El numeral 3 de la misma ley fija en 30 días de vacaciones para los que están “expuestos a riesgos que causen enfermedades profesionales” cabe mencionar entre ellos a médicos, enfermeras, técnicos de rayos x, encargado de los desechos bio-infecciosos, etcétera, por lo cual es el régimen vigente para los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia social.

b) Época

Un dato interesante está contenido en el Artículo 51 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y es que los servidores públicos del Organismo Ejecutivo gozarán las vacaciones en los meses de noviembre, diciembre y enero de cada año. De esa cuenta quienes no tengan un año de servicios continuos disfrutarán las vacaciones de forma

proporcional en los meses fijados.

La excepción a la norma, se encuentra en el Artículo 52, quienes podrán gozar las vacaciones en una época distinta a la establecida, aplica a los servicios esenciales prestados por los servidores públicos tales como “servicios médicos y hospitalarios, centros y puestos de salud; servicio de aeronavegación, servicios de seguridad, correos y telégrafos; recaudación de impuestos, arbitrios y tasas; así como otros que por la naturaleza de sus funciones no pueden interrumpirse” excepción muy conveniente conforme a la naturaleza de los servicios públicos.

c) Características

No son acumulables: No se debe acumular las vacaciones de varios años para disfrutarlas todas de forma consecutiva. Se deben gozar en los meses de noviembre, diciembre y enero de cada año.

Continuos: Es decir que en cada período anual se deben disfrutar las vacaciones correspondientes. Y también se interpreta que no se pueden gozar vacaciones de un período reciente cuando aún no se ha gozado el que corresponde al anterior.

Indivisibles: Iniciadas las vacaciones no deben ser interrumpidas, tampoco deben ser otorgadas por etapas o fragmentadas. Deben gozarse íntegramente los días establecidos por la ley.

No son compensables en dinero: Salvo que haya finalizado el contrato laboral o se hubiere disfrutado parcialmente entonces se pagará proporcionalmente. El reglamento de la Ley de Servicio Civil establece que en ese caso solo se reconocerá hasta un máximo de dos años. Es de resaltar que el Código de Trabajo, en el Artículo 136 establece que se puede reclamar la compensación en efectivo de las omitidas en los últimos cinco años.

Prohibición de ocuparse en otro trabajo o en el mismo: Pretende no desvirtuar su naturaleza jurídica consistente en el descanso y la renovación energética.

d) Base para el cálculo

La legislación establece que las vacaciones gozadas deben ser pagadas o remuneradas. Pero en el caso de que sea necesario compensarlos en dinero por las causales anotadas, se establece que se pagarán de forma proporcional. El Código de Trabajo explica mejor el procedimiento, establece que debe tomarse el promedio de las remuneraciones ordinarias y extraordinarias devengadas durante los últimos tres meses, en el trabajo agrícola o ganadera, "o durante el último año en los demás casos."

4.5.6. Bono vacacional

El bono vacacional surge por el Acuerdo Gubernativo 642-89. Es el derecho de percibir un beneficio económico anual al adquirir el derecho de vacaciones.

a) Fecha de pago

Se pagará en el mes de diciembre de cada año a los servidores públicos del Organismo Ejecutivo, y a las entidades descentralizadas y autónomas, con excepción del Ministerio de Educación que se le hará efectivo en noviembre.

b) Monto

El monto vigente es de Q200.00 establecido mediante una reforma en el año 1992, superando la suma de Q150.00 del monto original. Lógicamente el transcurso de los años ha convertido a este bono en una cantidad bastante insignificante y, en consecuencia, muy distante de su propósito. Se pagará a los servidores públicos de forma completa cuando cumplan un año de servicios continuos o proporcionalmente al tiempo laborado.

c) Características

Son características del bono vacacional: Pago anual, no acumulable, proporcional y dinerario.

4.5.7. Indemnización

El derecho a esta prestación solo se origina cuando la terminación del contrato está

fundada en un despido por causas no atribuibles al trabajador y que el empleador no pueda justificar su derecho a despedir.

“Es el derecho que tiene todo trabajador del Estado, que consiste en el pago equivalente a un mes de salario por cada año laborado, siempre que haya sido despedido sin causa justificada.”³⁶ A esta definición se debe agregar que también procede la indemnización por despido indirecto.

Entonces se puede definir la indemnización como un resarcimiento económico, equivalente a un salario por cada año laborado, que el Estado debe pagar al trabajador cuando lo despide de forma injustificada o el trabajador dé por finalizado el contrato de trabajo por despido indirecto.

Se rige por las reglas del Artículo 82 del Código de Trabajo que indica que el importe no puede compensarse, ni venderse o cederse, tampoco embargarse salvo los términos del Artículo 97 de la misma ley.

a) Base de cálculo

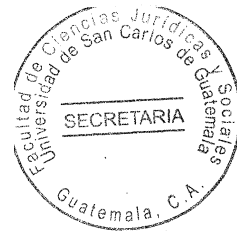
La base del cálculo es el equivalente a un mes de salario, según se reitera en los Artículos 110 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 61 numeral 7 de la Ley de Servicio Civil; y 82 del Código de Trabajo. En el importe se debe tomar el promedio de los salarios devengados por el trabajador durante los últimos seis meses.

³⁶ Oficina Nacional de Servicio Civil. **Op. Cit.** Pág. 21.

b) Monto

La legislación guatemalteca contiene algunas normas que regulan la determinación de la totalidad en concepto de indemnización, siempre tomando como base un salario mensual, se difiere en cuanto a la totalidad de años servidos o a un máximo de 10. En todo caso, atendiendo al principio *in dubio pro operario*, se concluye que el monto es por la cantidad de años servidos de forma continua o proporcional cuando no se haya completado un año.

El Artículo 110 constitucional instituye que no excederá de 10 meses de salario. El Artículo 61, numeral 7, de la Ley de Servicio Civil establece que en ningún caso excederá de 5 sueldos o proporcional cuando no alcanzare 1 año. El Artículo 82, del Código de Trabajo, establece que será por cada año de servicios o proporcional cuando no se alcanzare el año. También excluye la obligación de pago cuando no haya finalizado el período de prueba de 2 meses. La Ley de Servicio Civil no contiene nada en relación a la indemnización cuando ocurre en período de prueba.



CAPÍTULO V

5. Consecuencias jurídicas del bono por antigüedad real en el cómputo de las prestaciones laborales de los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

El bono por antigüedad real es fruto de la negociación colectiva entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el mayoritario Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala -SNTSG- contenido en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo vigente que, a su vez, fue homologado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social mediante resolución número 347-2013 del 12 de septiembre de 2013.

En el Artículo 43, numeral 1, literal a, de dicho Pacto Colectivo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social reconoce el tiempo de servicio de sus trabajadores mediante un bono por antigüedad real que otorgará según se cita "(...) a partir del año de ingreso a la institución, con un incremento a sus ingresos salariales, conforme a un porcentaje aplicado al salario base (...)" y para el efecto se establece una escala fundada en el tiempo que el trabajador se encuentra a disposición de la entidad nominadora.

Consecuentemente, el 18 de marzo de 2015, se emite el Acuerdo Ministerial Número 82-2015, el cual es un acuerdo interno y de vigencia inmediata, reconociendo la antigüedad real de los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia social y

estableciendo la metodología y el procedimiento de aplicación.

Dicho instrumento legal consta de una parte considerativa y un cuerpo normativo conformado por 18 artículos, emitidos por el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social. El segundo párrafo del Artículo 3 contiene el conflicto de normas en estudio relativo a las prestaciones laborales y por lo cual merece su transcripción:

“Artículo 3.- El Bono por Antigüedad Real, se asigna a la persona y no al puesto; es exclusivo para el personal que labora bajo los renglones presupuestarios regulados en el artículo 1 del presente acuerdo e independiente del Bono por Antigüedad creado mediante Acuerdo Gubernativo 838-92.

El Bono por Antigüedad Real no forma parte del salario, por lo que no será objeto de descuentos o retenciones de ley; tampoco podrá incluirse en el cómputo de viáticos, pago de tiempo extraordinario, aguinaldo, bonificación anual para trabajadores del sector privado y público, indemnización o prestaciones de cualquier otra índole.”

Si bien los derechos laborales son irrenunciables y las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de tales derechos serán nulas ipso jure, es necesario analizar las consecuencias jurídicas que produce el bono por antigüedad real con el propósito de asentar que los trabajadores de ese Ministerio no perciben un salario completo en concepto de prestaciones laborales como se regula en la legislación guatemalteca.

5.1. Perpetuación de los bonos como incremento salarial

La práctica de incrementos salariales mediante la asignación de bonos constituye un mecanismo constante en la administración pública. Si bien el acto de creación y asignación *per se* de los bonos no constituye contravención de normas jurídicas, lo es cuando se utiliza para la modificación de normas superiores que rigen determinado ámbito de las relaciones laborales o cuando se convierte en el procedimiento para el incremento de los salarios de los servidores públicos toda vez que para ese propósito fue emitida la Ley de Salarios de la Administración Pública.

En efecto, el Artículo 5 de esa ley impone el establecimiento de una escala salarial para las clases de puestos en el servicio civil, cuya revisión debe ser anual, designando para ello a la Oficina Nacional de Servicio Civil y el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del Presupuesto.

Establece en ese Artículo que dichas dependencias “en base al costo de la vida, condiciones pertinentes a la clasificación de puestos y administración de salarios en el Sector Público y a la disponibilidad financiera del Estado, someterá la nueva Escala...” al Presidente de la República quien en Consejo de Ministros promulgará el Acuerdo Gubernativo para el ejercicio fiscal del año que corresponda.

La obligación de actualizar la escala de salarios no se cumple en la práctica. Basta la lectura de los planes anuales de salarios de los últimos años para comprobar que la

misma, en el apartado de salario inicial, ha permanecido intacta siendo más bien una copia anual, sin reflejar ninguna sensibilidad al costo de vida.

Para ello se ejemplifican el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo 622-2006 vigente durante el año 2007 y el Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 283-2016 vigente durante el año 2017 pese al transcurso de una década la Escala Salarial permanece inamovible, conteniendo nueve series completas, de un total de doce, con asignaciones económicas inferiores al salario mínimo para las actividades no agrícolas vigente.

5.1.1. El concepto de bono

El término bono proviene del latín *bonus* que significa bueno, y evoca la actitud bondadosa del patrono que otorga una recompensa, premio o gratificación al trabajador, acepción que la legislación guatemalteca no adopta por inconveniente y lo comprende, pues no la define, como un beneficio monetario que al ser parte integrante de la legislación tiene carácter imperativo, de cumplimiento forzoso, prescindiendo de la voluntad y bondad del empleador.

a) Clasificación doctrinaria

De la exposición de Guillermo Cabanellas, al referirse a la regulación de España, se pueden extraer los llamados pluses que se otorgan debido a condiciones especiales de trabajo y al respecto se comentan las más importantes.

- Por nocturnidad: es decir, efectuar el trabajo en horas de la noche lo que se considera, en palabras del citado autor, una condición más ingrata.
- Por antigüedad: Es un aumento económico proporcional al tiempo de servicio en la empresa. La condición en este caso es el tiempo transcurrido en el cual el trabajador ha permanecido a disposición del empleador, lo que puede traducirse también como una recompensa por su lealtad en el trabajo.

Este plus prescinde cualquier otro elemento o condición y se sustenta fundamental y primordialmente en el tiempo de la relación laboral.

- Por trabajos especiales: La condición acá es que el trabajador dedique mayor atención o sacrificio a sus labores y que le representen peligro o riesgo.
- Por quebrantos de caja: Es un resarcimiento económico que corresponde a los trabajadores en el manejo de dinero por los errores en que puedan incurrir.

b) Características doctrinarias

Puede ser voluntario o legal: como se ha analizado en la doctrina, las condiciones extraordinarias en las que se ejecutan las labores pactadas pueden ser objeto de una remuneración de forma voluntaria por parte del patrono. Cuando el aporte económico se convierte en costumbre puede ocurrir que en futuras legislaciones se adopte como

un imperativo legal o, sin superar ese proceso, surja en forma de norma jurídica con efecto para todo un país o en forma exclusiva para una dependencia o empresa privada.

Es ocasional o periódico: Puede aportarse al trabajador de forma ocasional, es decir anual o en períodos más extensos. Asimismo puede otorgarse mensualmente.

5.1.2. Régimen legal

La legislación de Guatemala no contiene la definición del término bono. La referencia a los bonos en la administración pública se encuentra en el Plan Nacional de Salarios y Normas para su Administración, Acuerdo Gubernativo 283-2016. En el Artículo 5 se infiere el bono mensual y en el Artículo 6 se define el bono extraordinario como “(...) cualquier asignación monetaria que se otorgue por única vez al año (...)”

Por exclusión los bonos surgen por disposiciones distintas a los decretos legislativos. En ese sentido pueden ser emitidos por el Organismo Ejecutivo por conducto del Presidente de la Republica o por un ministro de Estado, diferenciándose por la amplitud o restricción de los efectos, como se explica a continuación.

Si adopta la forma de Acuerdo Gubernativo alcanza a todos los servidores públicos, por ejemplo el Acuerdo Gubernativo 838-92, establece el Bono por Antigüedad (distinto al bono por antigüedad real en estudio) que reconoce el tiempo que los servidores

públicos han permanecido desempeñando un cargo público tanto en el Organismo Ejecutivo, como en entidades descentralizadas y autónomas.

Sin embargo cuando son creados por las dependencias en particular, requieren de un acuerdo interno que regule su metodología de aplicación, por ejemplo el bono por antigüedad real emitido mediante el Acuerdo Ministerial 82-2015 los beneficiados, con exclusividad, son los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Por otro lado los bonos también pueden ser ordinarios, como los ejemplificados, que se otorgan mensualmente, o extraordinarios, si el pago es anual.

Con todo lo expuesto se puede definir el bono como el beneficio o asignación monetaria que los órganos de la administración pública otorgan a sus empleados de forma ordinaria o extraordinaria cuya metodología y reglas de aplicación se rigen por el acuerdo interno de su creación.

Y, finalmente, el bono por antigüedad real es el beneficio monetario ordinario que por virtud de acuerdo interno se reconoce la antigüedad de los trabajadores que han permanecido al servicio del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

5.1.3. Diferencia legal entre bono y bonificación

Es necesario proceder con la diferenciación de bono con el término bonificación. La

doctrina no hace una separación clara entre ambas, más bien parece referirse a ellos como sinónimos; por fortuna la legislación guatemalteca aporta claridad al tema atendiendo al origen o institución que los instituye.

Como ha quedado establecido el bono surge por disposiciones reglamentarias emitidas tanto por el Organismo Ejecutivo, o una de sus dependencias, así como por entidades descentralizadas y autónomas, fijando sus efectos en el segmento laboral que les corresponde. Contrario sensu las bonificaciones son establecidos por leyes ordinarias emitidas por el Congreso de la República de Guatemala, las cuales son obligatorias para todo el país y son considerados prestaciones laborales. Pueden ser mensuales o anuales, por ejemplo:

- a) Bonificación mensual: Decreto número 37-2002 por el cual se crea la Bonificación Incentivo mensual para los trabajadores de los sectores privado y público (de Q250.00 mensuales) que en sus orígenes procuraba el estímulo y el aumento de la productividad y eficiencia en el trabajo, según el primer considerando del decreto se aboga por “adoptar aquellas medidas que tendieran al incremento de los salarios” de todos los trabajadores del país, lo que hace pensar en que esencialmente constituye un aumento salarial.
- b) Bonificación anual: Decreto Número 42-92 Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público, en su considerando informa que “es deber del Estado garantizar las condiciones de vida del trabajador, así como mejorar

su situación económica y social” a lo que se comenta que es un aporte de mucho beneficio para el trabajador y su familia atendiendo al constante aumento del costo de vida.

En el orden de ideas seguido se puede definir la bonificación como el aporte económico mensual o anual que otorga el patrono por mandato legal para compensar los esfuerzos físicos, intelectuales o económicos del trabajador con ocasión de su trabajo.

5.2. Violación al principio de igualdad

En la administración pública deben prevalecer, en todo acto, los principios constitucionales para procurar el bienestar general. Estos principios orientan la actividad estatal procurando la coherencia entre el mandato legal y las disposiciones que emanan de los órganos administrativos con el propósito de desarrollar los preceptos constitucionales sin apartarse de su espíritu.

Por el principio de igualdad, contenido en el Artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala, las disposiciones deben dirigirse a la población sin ninguna forma de discriminación y sus beneficios u obligatoriedad deben alcanzar a todo el segmento poblacional al cual ha sido destinado.

En épocas pasadas existió la discusión respecto a si los servidores públicos eran titulares de todos los derechos consagrados en las normas laborales. Afortunadamente

los argumentos a favor han prevalecido y han adquirido categoría de normas escritas para garantizarlos frente al Estado, reconociendo la igualdad de todos los trabajadores del país.

“La distinción entre trabajadores públicos y otros tipos de trabajo carece actualmente de justificación: el estado (...) debe subordinarse a los principios y normas fundamentales del derecho proclamados en la Carta Magna. Pero no puede exigir prestaciones de servicios en condiciones diferentes de las que el pueblo quiere para todos sus miembros, así, a ejemplo, no puede romper el principio de la jornada máxima, ni desconocer el salario mínimo, ni destruir la regla de la estabilidad en el empleo, sobre todo si existe una declaración constitucional de los derechos mínimos del trabajo. El argumento de la primacía del interés general sobre el particular, volveremos a decirlo, carece de fuerza, porque el interés mayor del pueblo está en el respeto al principio de igualdad y al ideal de la satisfacción plena de la necesidad de todos los hombres y de cada uno de ellos.”³⁷

Tanto la doctrina como el sistema normativo vigente en Guatemala coinciden en el trato igualitario de los servidores públicos frente a los trabajadores en general. Al respecto la Ley de Servicio Civil recoge en su tercer considerando “afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado; remunerar el correcto desempeño de cada cargo público en forma justa y decorosa...” lo cual se confirma en el Artículo 2 al establecer que el propósito de dicho cuerpo normativo constituye, además de procurar la eficiencia en la administración pública, asegurar a los servidores públicos justicia y estímulo en su

³⁷ De la Cueva. **Op. Cit.** Pág. 637.



trabajo, afirmaciones que desvanecen, al menos en teoría, toda discriminación al servidor público.

Entonces, con estas consideraciones, es imposible negar que las normas establecidas en el Artículo 102 Constitucional sean extensivas para los trabajadores del Estado. En consecuencia, pretender que a un sector laboral se le apliquen reglas distintas en detrimento del cómputo y pago de prestaciones laborales, como se lee en el segundo párrafo del Artículo 3 del Acuerdo Ministerial 82-2015 que se estudia, constituye una violación al principio de igualdad.

5.3. Fragmentación del salario

En contravención al criterio mayormente aceptado en la actualidad, en cuanto a considerar al salario como la totalidad de la retribución percibida por el trabajador, el Acuerdo Ministerial Número 82-2015 produce la fragmentación del salario en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Mayor aún, el acuerdo admite en el Artículo 2, que el salario en dicho Ministerio está conformado exclusivamente por bonos, numera cinco de ellos, que sumados al salario inicial constituyen los ingresos mensuales en concepto de salario de los trabajadores.

Luego, el Artículo 3 del Acuerdo dispone en el segundo párrafo que el bono por antigüedad real no forma parte del salario lo cual se vuelve insostenible frente al Artículo 1 que al reconocer la antigüedad real de los trabajadores se procede con “(...)

un incremento a sus ingresos salariales devengados mensualmente”. Es decir la declaración de incremento salarial mediante el bono es contradictoria con la expresión de que no forma parte del salario.

Lo anotado refleja un resabio de la discusión en torno al contenido del salario. Las definiciones construidas al respecto pueden clasificarse de forma amplia o restrictiva, y de éstas la acepción amplia ha prevalecido, siendo el criterio adoptado en la interpretación de las normas.

“En su acepción amplia, se utiliza para indicar la remuneración que recibe una persona por su trabajo; se incluyen entonces en ella tanto los jornales como los sueldos, honorarios, etcétera; esto es, todos los beneficios que una persona puede obtener por su trabajo.”³⁸ Se comprende entonces que el salario consiste en la totalidad de beneficios que percibe el trabajador como retribución de sus servicios al empleador, lo cual no excluye de ningún modo los bonos ordinarios, haciendo ineficaz toda expresión que implique la fragmentación del mismo.

5.3.1. El salario en el servicio civil

Todo lo relativo a las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, por disposición del Artículo 108 constitucional, se rigen por la Ley de Servicio Civil. No obstante que el régimen de salarios en la Ley de Servicio Civil no define al salario, establece que el trabajo debe ser equitativamente remunerado sobre el principio que a igual trabajo

³⁸ Cabanellas. *Op. Cit.* 145.

prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario.

De esa cuenta es necesario remitirse a la Ley de Salarios de la Administración Pública para ubicar en el Artículo 4 la definición: “Se entiende por salario o sueldo la retribución que el Estado debe pagar a cualquier servidor público que desempeñe un puesto para el cual ha sido designado en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido.” La connotación que sigue la definición legal es amplia, porque no establece ningún criterio de exclusión del mismo. El mismo cuerpo legal en el Artículo 5 establece la obligación de revisión de la escala salarial en períodos anuales tomando en consideración el costo de vida y ordena su promulgación para el ejercicio fiscal, siendo el Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración el instrumento por el cual se concreta el imperativo legal.

La Ley de Consolidación Salarial, Decreto Número 59-95, aporta un importante avance en el tema del salario en la administración pública. El Artículo 1 establece lo siguiente: “El Gobierno de la República, sus entidades descentralizadas y autónomas y las municipalidades, deberán consolidar como salario para sus trabajadores, la bonificación de emergencia que actualmente se paga a todos los trabajadores del Sector Público; asimismo, deberán considerar como parte integrante del salario de éstos, cualesquiera otras formas de remuneración o prestación económica que incida directa o indirectamente en la claridad y transparencia del salario real que perciben actualmente los mismos, debiéndose consolidar para el efecto del cálculo de

vacaciones, aguinaldo, indemnización y pensiones de retiro, dichas cantidades. Esto no excluye o perjudica el derecho de negociación colectiva establecida por el Derecho Positivo vigente.”

Esa norma, en coherencia con las reflexiones de los considerandos segundo y tercero, aboga por la supresión de toda forma de remuneración que produzca la fragmentación del salario y que incida negativamente en el cálculo de las prestaciones laborales cuando produzca su nulidad, tergiversación o restricción, como desafortunadamente ocurre con el Artículo 3 del Acuerdo Ministerial 82-2015 en el Ministerio de Salud.

5.3.2. El Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo

Dentro de las normas protectoras del salario se encuentra el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- del año 1949, al que se le ha denominado Convenio de Protección del Salario. Fue ratificado por Guatemala el trece de febrero de 1952 y cobró vigencia el veinticuatro de septiembre de 1992.

La actividad de Guatemala en el ámbito internacional, en temas laborales, procede conforme al Artículo 102, literal t, de la Constitución Política de la República de Guatemala, al facultar la participación del Estado en convenios internacionales relativos al trabajo que concedan a los trabajadores mejores protecciones o condiciones, los cuales serán considerados parte de los derechos mínimos. Asimismo el Artículo 44 establece que son derechos inherentes a la persona aún aquellos que no se

encuentren establecidos en la Constitución y luego en el Artículo 46 establece la preeminencia sobre el derecho interno los convenios aceptados y ratificados por Guatemala en materia de derechos humanos.

En el año 2012 la Corte de Constitucionalidad, en el expediente 1822-2011, fijó postura en cuanto a la recepción del derecho internacional, lo cual se logra mediante un instrumento que permite coherencia entre el derecho interno con los compromisos exteriores del Estado, y que permiten la garantía de los derechos humanos, llamado Bloque de Constitucionalidad indicando que "(...) se refiere a aquellas normas y principios que aunque no forman parte del texto formal de la Constitución, han sido integrados por otras vías a la Constitución y que sirven a su vez de medidas de control de constitucionalidad de las leyes." Por lo cual es posible afirmar que el Convenio 95 de la OIT forma parte del ordenamiento interno de Guatemala y su contenido constituyen derechos mínimos de los trabajadores.

En el Convenio 95 la definición del salario se encuentra en el Artículo 1o. "A los efectos del presente Convenio, el término salario significa remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo (...)" como puede advertirse, el convenio adopta un criterio amplio para el salario incorporándole al mismo todo cuanto perciba el trabajador.

Al respecto en el año 2011 la Corte de Constitucionalidad, en el expediente 1066-2010, ha indicado de ese Artículo "(...) se advierte que dentro de la denominación de salario

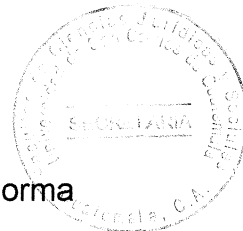
deberán incluirse todas aquellas retribuciones que sean recibidas por el trabajador, sea como parte del salario ordinario, como del extraordinario y, siendo que el Convenio mencionado es ley de la República con carácter constitucional de conformidad con el Artículo 46 de la Constitución Política de la República, el mismo tiene preeminencia sobre el derecho interno y debe ser aplicado.” La declaración aludida consume la tutelaridad del derecho de trabajo en la interpretación del salario.

Con las consideraciones aportadas se puede concluir que todas las normas que pretenden reducir, conforme a sus propias disposiciones y aún con el indicativo de que una suma determinada de dinero no forma parte del salario a pesar de que se otorga periódicamente, como el Bono por Antigüedad Real objeto de estudio, contravienen los derechos de los trabajadores y constituye una violación a las garantías mínimas reconocidas por el Estado de Guatemala.

5.4. Disminución de las prestaciones laborales

Las normas laborales de Guatemala están establecidas por el principio de garantías mínimas, es decir, constituyen el punto de partida de los derechos reconocidos en favor de los trabajadores sobre las que pueden constituirse mayores y mejores condiciones y, por el contrario, jamás reducidas porque se comprende que se harían en perjuicio del trabajador y de la sociedad.

El Acuerdo Ministerial 82-2015 contiene disposiciones que contravienen las garantías



mínimas del derecho laboral. El Artículo 3, como se ha advertido, crea una norma cuyos efectos lo sufren los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social donde surte sus efectos desde marzo de 2015. En dicho Artículo se declara que el bono no forma parte del salario y concluye disponiendo no ser objeto de descuentos o retenciones ni podrá incluirse para el cómputo de las prestaciones de cualquier índole.

Se intuye que la negativa de considerar al bono por antigüedad real como parte del salario está en relación directa con la intención de evitar el pago de prestaciones laborales completas y no tanto para evitar descuentos y retenciones de ley toda vez que éstas últimas cuentan con su propio régimen jurídico sobre las cuales no tiene ningún alcance el acuerdo ministerial, por ejemplo para la determinación del Impuesto Sobre la Renta la Ley de Actualización Tributaria no considera a este bono como renta exenta y por lo tanto es parte del salario. En ese sentido el bono por antigüedad real se ha convertido en el monto que se deduce en el cálculo de las prestaciones laborales de los trabajadores, y por su importancia se analizarán a continuación.

5.4.1. Aguinaldo

Como fue expuesto en el capítulo anterior, el aguinaldo es una prestación laboral cuyo otorgamiento es anual, equivalente a un salario mensual o proporcional al tiempo de servicio o fecha de su cómputo.

a) En la Constitución Política de la República

El aguinaldo es una prestación laboral de rango constitucional. Esa especial categoría implica una protección relevante a los derechos de los trabajadores y por ende un elemento integrante de toda relación laboral sin excepción en el ámbito privado o público.

“La existencia de la norma constitucional, implica la subordinación de todas las demás normas de cualquier categoría y contiene las garantías mínimas de todos los habitantes de la nación, a la que tienen que atenerse todos”³⁹ Tal principio debe ser parte integrante de toda disposición ministerial relativa al derecho del trabajo por lo que la actuación del mismo se encuentra sujeta al control constitucional.

La literal j del Artículo 102 constitucional establece como garantía mínima al aguinaldo. Es una obligación del empleador otorgarlo y un derecho del trabajador percibirlo. Debe ser anual y el monto es “no menor del ciento por ciento del salario mensual”, lo que sencillamente se traduce como un salario completo, y mejor aún, “(...) el que ya estuviere establecido si fuere mayor (...)” es decir que puede ser igual o superior al salario mensual y nunca por debajo del mismo.

b) En la ley específica

Acorde a la garantía mínima la Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los

³⁹ Calderón. **Op. Cit.** Pág. 289.

Trabajadores del Estado establece en el Artículo 1o. que el aguinaldo anual es “(...) equivalente al sueldo ordinario mensual (...)” pagadero el 50% en la primera quincena de diciembre y el restante 50% en enero del siguiente año.

Hasta este punto no existe ninguna divergencia entre el sentido de la norma constitucional y de la ley ordinaria que regula su forma de pago. Las reglas de cálculo están establecidas y corresponde su cumplimiento en cada entidad estatal.

c) El aguinaldo en el Acuerdo Ministerial 82-2015

En la parte conducente el Artículo 3 del Acuerdo Ministerio 82-2015 establece lo siguiente: “El Bono por Antigüedad Real (...) tampoco podrá incluirse en el cómputo de (...) aguinaldo (...)” La norma no tiene coherencia alguna con el derecho interno relativo al salario y a las prestaciones laborales. Rompe el sentido que la protección constitucional hace del aguinaldo y de igual forma lo hace con la ley específica.

De esa manera se vulnera el principio de supremacía constitucional a través de un instrumento normativo por el que se ha creído contar con la facultad suficiente de alterar el orden jurídico en perjuicio de los trabajadores.

5.4.2. Bonificación Anual de los Trabajadores del Sector Privado y Público

La creación legislativa de esta prestación laboral es posterior a la actual Constitución

Política de la República de Guatemala lo cual de ninguna manera implica su cumplimiento opcional, por el contrario, forma parte del sistema normativo cuyo imperio se extiende a todo el territorio nacional en beneficio de los trabajadores del sector privado y público.

a) Bonificación anual en el Decreto Número 42-92

El Artículo 1 de la Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público fija el monto en “(...) el equivalente a un salario o sueldo ordinario que devengue el trabajador.”

Luego el Artículo 2 establece “La bonificación anual será equivalente al cien por ciento (100%) del salario o sueldo ordinario devengado por el trabajador en un mes (...)” cuando se haya laborado durante un año o proporcional cuando el tiempo de servicio fuere menor. Esta norma establece entonces el parámetro para el cómputo de dicha bonificación.

b) Bonificación anual en el Acuerdo Ministerial 82-2015

La declaración del Artículo 3 en el sentido de que “El Bono por Antigüedad Real (...) tampoco podrá incluirse en el cómputo de (...) bonificación anual para los trabajadores del sector privado y público (...)” contraviene la ley específica. Sin embargo para este nuevo conflicto de leyes, y al igual que en todas las prestaciones, la norma que

contenga mejores derechos para el trabajador es la que debe prevalecer por el principio *in dubio pro operario*, establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala en el último párrafo del Artículo 106.

5.4.3. Indemnización

Esta prestación laboral encuentra el sustento legal tanto en normas constitucionales como en leyes ordinarias, sin embargo una norma ministerial también ha pretendido regularla.

Nuevamente la protección constitucional se extiende sobre una prestación laboral de forma expresa. En el Artículo 102, literal o, se encuentra instituida la obligación de indemnizar con un mes de salario por cada año de servicios continuos al trabajador despedido sin justificación.

En contraposición con el Artículo 3 del Acuerdo Ministerial 82-2015 que regula “El Bono por Antigüedad Real (...) tampoco podrá incluirse en el cómputo de (...) indemnización (...)” nuevamente se observa la pretendida reducción de las prestaciones laborales en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

5.5. Alternativas legales ante el problema

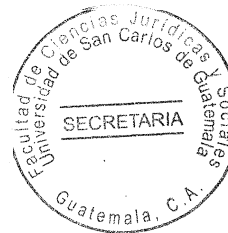
Conforme al orden de ideas expuesto se ha determinado que un acuerdo interno

ministerial produce en la práctica que los trabajadores no perciben las prestaciones laborales en el equivalente a un salario mensual establecido para el aguinaldo, Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público e indemnización en los casos de ley, por el contrario, en el otorgamiento de tales beneficios económicos ocurre un descuento progresivo equivalente al porcentaje que corresponde al trabajador según la antigüedad al servicio del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Estando la legislación del trabajo fundamentada en los derechos sociales mínimos para toda Guatemala, resulta imperativo su cumplimiento y la adecuación de las disposiciones de las autoridades a los parámetros legales establecidos. Consecuentemente es oportuno señalar las alternativas mayormente eficaces para cesar los efectos del acuerdo interno en estudio.

En primer lugar, y en un contexto anuente de las partes, el escenario de génesis del bono por antigüedad real también lo es para reencauzar su noble propósito. La negociación colectiva establecida en el Código de Trabajo permite resolver las controversias surgidas con ocasión del trabajo y a la luz del Artículo 56 es posible la revisión de común acuerdo del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo vigente con el propósito de encuadrar el bono por antigüedad real al régimen jurídico laboral y, en consecuencia directa, la reforma del segundo párrafo del Artículo 3 del Acuerdo Ministerial 82-2015 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

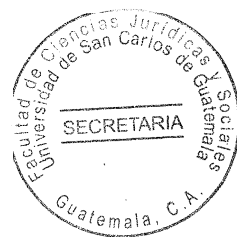
Finalmente el control constitucional sobre la administración pública puede ser aplicado para que mediante una resolución del órgano competente se conmine a la autoridad administrativa a enmendar su actuación y conducirse conforme al derecho de trabajo, en el sentido de garantizar el pago completo de las prestaciones laborales.

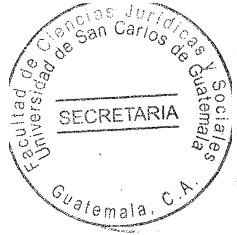


CONCLUSIÓN DISCURSIVA

El incumplimiento de los beneficios económicos, distintos de la obligación principal del patrono e inherentes al contrato laboral, constituye una causa frecuente de los conflictos surgidos en el derecho de trabajo. La resistencia al otorgamiento de las prestaciones económico-laborales ha adoptado distintas argucias para sostener la inexistencia del derecho o, como se ha estudiado, valerse de la función pública para revestir de aparente legalidad alguna acción completamente contraria a los principios, doctrinas y normas jurídicas protectoras de los trabajadores.

Es imperativo revertir las consecuencias jurídicas del Acuerdo Ministerial 82-2015 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en el ámbito de las prestaciones laborales, porque son negativas al derecho como ciencia, a la sociedad que se rige bajo un contexto de normas jurídicas reguladoras de la conducta para la convivencia armoniosa, y a los trabajadores en su totalidad, por razones indiscutibles como que el infractor es el Estado de Guatemala, pese a compromisos internacionales, y la violación se encuentra vigente y persistirá en tanto no sea sometida al control constitucional.





ANEXO



ANEXO I

Ministerio de Salud Pública y
Asistencia Social
Guatemala, C.A.

ACUERDO MINISTERIAL No. 82-2015

Guatemala, 18 de marzo de 2015

EL MINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

CONSIDERANDO

Que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, compete al Ministro del ramo ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su Ministerio; y dentro de las atribuciones de los ministros de Estado se encuentra dirigir y coordinar la labor de las dependencias y entidades bajo su competencia, así como la administración de recursos financieros, humanos y físicos, bajo su responsabilidad, velando por la eficiencia y eficacia en el empleo de los mismos.

CONSIDERANDO

Que mediante resolución número 947-2013, de fecha 12 de septiembre de 2013, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, fue homologado el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala - SNTSG -, el cual indica en el artículo 43 numeral 1 que deben incorporarse al salario base el monto correspondiente a los siguientes bonos: Bono por Reestructuración Administrativa, contenido en los Acuerdos Ministeriales SP-M-1334-2006 y SP-M-791-2007; Bono por Servicios Integrales de Salud Pública, contenido en Acuerdo Gubernativo 580-97; Bono Mensual del 20% calculado sobre salario base, contenido en los Acuerdos Ministeriales SP-M-529 y SP-M-1131-2002; Bono Mensual del 10% del salario base, contenido en los Acuerdos Ministeriales SP-M-1672-2003, SP-M-998-2002, y Bono equivalente al 25% del salario mensual, contenido en Acuerdo Ministerial SP-M-058-2009. La integración del monto de cada uno de dichos bonos en el salario base se efectúa para garantizar prestaciones laborales y que a su vez sean objeto de los descuentos que determina la ley.

Ministerio de Salud Pública y
Asistencia Social

Guatemala, C.A.

base de las clases de puestos y en función de ello realizar el cálculo del Bono por
Antigüedad Real.

CONSIDERANDO

Que el Acuerdo Gubernativo número 494-2014 que aprobó el Plan Anual de Salarios y
Normas para su Aplicación en las Instituciones del Organismo Ejecutivo, Entidades
Descentralizadas o Autónomas para el Ejercicio Fiscal 2015, en su artículo 8 ordena emitir
el acuerdo interno, aprobado por la máxima autoridad de las instituciones, que establezca
la metodología y procedimiento de aplicación de los bonos o cualquier otro beneficio
monetario, posterior a la aprobación de los mismos y previo a hacerlos efectivos.

Además, enunciar en la parte considerativa de dicho instrumento los números de
dictámenes y/o resoluciones que para el efecto haya emitido la Oficina Nacional del
Servicio Civil, ordenando recibir inmediatamente copia del instrumento legal a dicha
Oficina y al Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del
Presupuesto.

PORTANTO

En ejercicio de las funciones que le confieren los artículos 194 incisos a) y f) de la
Constitución Política de la República de Guatemala; 22 y 27 incisos f) y m) del Decreto
Número 114-97 del Congreso de la República; Ley del Organismo Ejecutivo; 33 del Decreto
90-97 Código de Salud; Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Sindicato Nacional de Trabajadores de
Salud de Guatemala, homologado mediante resolución 347-2013-2014 de fecha 12 de
septiembre de 2013 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Adendum Pacto Colectivo
de Condiciones de Trabajo homologado mediante resolución administrativa 377-2014 de
fecha 19 de diciembre de 2014 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Acuerdo
Gubernativo 580-97; Acuerdos Ministeriales números SP-M-955-2003, SPM-529, y SP-M-
1131-2002; SP-M-1672-2003, SP-M-998-2002, SP-M-1334-2005, SP-M-791-2007,
Resoluciones No. D-2014-1576 y D-2014-1183 de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y
Acuerdo Gubernativo Número 494-2014, Plan Anual de Salarios y Normas para su
Aplicación en las Instituciones del Organismo Ejecutivo, Entidades Descentralizadas o
Autónomas para el Ejercicio Fiscal 2015.

NUM. _____
REF. _____
Al contestar el caso mencionar el
Número de referencia de esta nota.

Ministerio de Salud Pública y
Asistencia Social
Guatemala, C.A.

ACUERDA

Artículo 1.- Reconocer la antigüedad real de los trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social contratados por medio de los renglones presupuestarios de gasto 011 Personal permanente, 021 Personal supernumerario, 022 Personal por contrato y 031 Jorales, a partir de un año un día de la toma de posesión o nombramiento para el desempeño de un cargo o puesto por primer ingreso a la institución, con un incremento a sus ingresos salariales devengados mensualmente, conforme al porcentaje definido en la tabla de antigüedad aprobada en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, aplicado al salario base.

Artículo 2.- Modificar el cálculo del Bono por Antigüedad Real, el que se determinará sumando al monto del salario inicial de cada clase de puesto o título de jornal diario, los montos correspondientes a los bonos monetarios siguientes:

- Bono por Reestructuración Administrativa, contenido en los acuerdos ministeriales SP-M-1934-2006 y SP-M-791-2007, más;
- Bono por Servicios Integrales de Salud Pública, contenido en Acuerdo Gubernativo 580-57, más;
- Bono Mensual del 20% calculado sobre salario base, contenido en Acuerdo Ministerial SPM-529, más;
- Bono Mensual del 10% del salario base, contenidos en Acuerdos Ministeriales SP-M-1672-2003 y SP-M-998-2002, más;
- Bono Equivalente al 25% del salario inicial mensual, contenido en Acuerdo Ministerial SP-M-958-2009.

A la base salarial resultante de dicha sumatoria se le aplicará el porcentaje de antigüedad definido en la tabla aprobada en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo. El monto proveniente de tal aplicación, se imputará a las asignaciones programadas en los renglones de gasto 011 (complemento por antigüedad al personal permanente), 025 (complemento por antigüedad a personal temporal) o 032 (complemento por antigüedad al personal por jornal), según corresponda a cada caso.

No forma parte de la base salarial determinada, el complemento personal al salario asignado por la Oficina Nacional de Servicio Civil para ninguna clase de puestos.

Artículo 3.- El Bono por Antigüedad Real, se asigna a la persona y no al puesto; es exclusivo para el personal que labore bajo las condiciones presupuestarias señaladas en el

REF

Al contestar se debe mencionar el
Número de referencia de esta nota.

Ministerio de Salud Pública y
Asistencia Social

Guatemala, C.A.

Artículo 1 del presente acuerdo es independiente del Bono por Antigüedad creado mediante Acuerdo Gubernativo 838-92.

El Bono por Antigüedad Real no forma parte del salario, por lo que no será objeto de descuentos o retenciones de ley; tampoco podrá incluirse en el cómputo de viáticos, pago de tiempo extraordinario, aguinaldo, bonificación anual para trabajadores del sector privado y público, indemnización o prestaciones de cualquier otra índole.

Artículo 4.- Las personas que sean trasladadas, permutadas, ascendidas o reclasificadas a otro puesto de conformidad con las disposiciones legales en materia de administración de personal, dentro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, continuarán devengando el Bono por Antigüedad Real en forma ininterrumpida y ajustado al salario base correspondiente a la clase de puesto respectivo.

En todo caso, el Bono por Antigüedad Real, se computará a partir del año un día que la persona inicia por primera vez relación laboral con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por lo que no constituye reconocimiento de antigüedad real el tiempo servido en cualquier otra dependencia de la Administración Pública, sea sector público centralizado, descentralizado o autónomo.

Artículo 5.- El trabajador que antes de fin de mes complete años de servicios de labores ininterrumpidos y como consecuencia resultare comprendido en otra clase establecida en la tabla de antigüedad, recibirá por concepto de dicha prestación el monto que le corresponde conforme a la nueva clase en que quede comprendido, a partir del siguiente mes.

Artículo 6.- Para los efectos de cálculo del Bono por Antigüedad Real, se aprueba la Tabla de porcentajes de antigüedad siguiente:

CLASE	AÑOS DE SERVICIO ININTERRUMPIDOS EN EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL	PORCENTAJE SOBRE SALARIO BASE DETERMINADO CONFORME ARTÍCULO 2 DE ESTE ACUERDO
A	De un año un día a cuatro años	5%
B	De cuatro años un día a ocho años	20%
C	De ocho años un día a doce años	40%
D	De doce años un día a diez y seis años	60%
E	De diez y seis años un día a veinte años	80%
F	De veinte años un día en adelante	100%

NUM. _____

REF. _____

Al continuar el presente documento al
Número de referencia de esta nota.

Ministerio de Salud Pública y
Asistencia Social

Guatemala, C.A.

Artículo 7.- Para la aplicación del Bono por Antigüedad Real al que se refiere este acuerdo, la Dirección General de Recursos Humanos deberá emitir la resolución que fije los bonos según categoría de puestos existentes, la cual deberá ser aprobada por el Vice Ministerio Administrativo.

Artículo 8.- Los trabajadores a los que se autorice licencias sin goce de salario, o que sean suspendidos en sus labores por la aplicación de una sanción por falta al régimen disciplinario, no tendrán derecho a gozar del Bono por Antigüedad Real durante el tiempo que dure tal situación. Pierden su derecho al reconocimiento de la antigüedad real que establece el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo los trabajadores que en forma definitiva termine la relación laboral con el MSPAS, sea por renuncia o destitución; si en el transcurso del tiempo un ex trabajador reintegra nuevamente, se computará la antigüedad real a partir de la nueva fecha de ingreso.

Artículo 9.- El Bono por Antigüedad Real se continuará devengando en los siguientes casos: a) período pre y post-natal; b) trabajadores que para su tratamiento por enfermedad común o accidente tengan orden de suspensión de sus labores ordenada por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social-IGSS- hasta por un tiempo máximo de dos meses; c) licencias o permiso con goce de sueldo; d) licencias con goce de sueldo por becas de estudio durante el tiempo que dure la misma; e) vacaciones; o, f) por reinstalaciones ordenadas en sentencia judicial.

Artículo 10.- Cuando una persona que goza pensión civil del Estado, reintegrese a ocupar un puesto 011, 021, 022 o 31 dentro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para los efectos del cómputo de tiempo de servicio para otorgamiento del Bono por Antigüedad Real, se le reconocerá antigüedad real a partir del inicio de la nueva relación laboral.

Artículo 11.- Quiénes ocupan puestos de Residente I, Residente II, Residente III, Residente IV y Jefe de Residentes, por la naturaleza de la prestación de servicios, únicamente podrán devengar Bono por Antigüedad Real correspondiente a la Clase A de la Tabla de Antigüedad referida en el Artículo 6 del presente Acuerdo. Se exceptúa al personal médico que realice una especialización como residente, el cual continuará devengando el bono de antigüedad real de acuerdo a la antigüedad acumulada.

NUM. _____

REF. _____

Al contestar, por favor, mencionar el
Número de referencia de esta nota.

Ministerio de Salud Pública y
Asistencia Social

Guatemala, C.A.

Artículo 12.- Ningún trabajador podrá cobrar más de un Bono por Antigüedad Real. Cuando el mismo reciba más de un Bono por Antigüedad Real deberá efectuar el reintegro en forma inmediata, hasta completar el pago de lo cobrado indebidamente, sin perjuicio de promover las acciones legales que correspondan. Se exceptúa de esta prohibición a los trabajadores que ocupen puestos de tiempo parcial, en los cuales el cálculo de esta prestación se efectuará en forma prorrateada a las horas laboradas, sin que excedan a su equivalente de 8 horas diarias.

Artículo 13.- Los casos no previstos en el presente Acuerdo serán resueltos por la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, previo dictamen legal laboral, sin que se limite la potestad que otorga la ley a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Artículo 14.- Para el pago del retroactivo efectivo a partir del 15 de septiembre de 2013 al 31 de diciembre de 2014 que se reconoce en el Adendum al Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, homologado mediante resolución administrativa 377-2014 de fecha 19 de diciembre de 2014 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, será integrada la Comisión Interinstitucional Ministerio de Finanzas Públicas/Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que al mismo determina, a efecto que dicho pago se efectúe desde el sistema GUATENÓMINA. En todo caso, deberá descontarse del mismo, el Bono por Antigüedad Real ya pagado.

Artículo 15.- La Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, queda responsable de actualizar los instrumentos legales que sustentan la creación y otorgamiento de los bonos monetarios que se consideran para la determinación del sueldo base a que se refiere el artículo 2 del presente Acuerdo, a efecto que los mismos sean congruentes con esta metodología y lo establecido en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo.

Artículo 16.- La Auditoría Interna del Ministerio de Salud Pública, queda responsable de velar por el cumplimiento del presente Acuerdo.

Artículo 17.- Se derogan los Acuerdos Ministeriales Números JP-RRHH-0403-2012 de fecha 28 de mayo de 2012; SP-M-2106-2005 de fecha 14 de junio de 2005 y SP-M-2200-2003 de fecha 16 de octubre de 2003.

NUM. _____

REF. _____

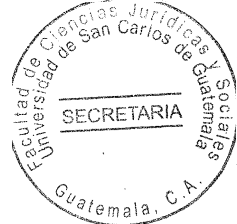
Al contestar sírvase mencionar el
Número de referencia de este auto.

Ministerio de Salud Pública y
Asistencia Social
Guatemala, C.A.

Artículo 18.- El presente acuerdo entra en vigencia inmediatamente.

COMUNIQUESE

LICENCIADO LUIS ENRIQUE MONTERROSO DE LEÓN
MINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL



BIBLIOGRAFÍA

- ARANA GARCIA, Estanislao y coautores. **Conceptos para el estudio del derecho administrativo I en el grado**. España: Editorial Tecnos, Cuarta edición, 2016.
- BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. **Derecho del trabajo**. México: Ed. Acabados editoriales incorporados, S. A. de C. V., 2004.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., s.e. 1988.
- CABANELLAS, Guillermo. **Tratado de derecho laboral**. Tomo II. Volumen 2. Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., tercera edición, 1988.
- CALDERON M., Hugo Haroldo. **Teoría general del derecho administrativo**. Tomo I. Guatemala: Servicios Diversos MR, primera edición, 2011.
- CAMPOS RIVERA, Domingo. **Diccionario de derecho laboral**. Colombia: Ed. Temis S. A., s. e., 2012.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Editorial Impresiones Gráficas, vigésima edición, 2011.
- DE LA CUEVA, Mario. **El nuevo derecho mexicano del trabajo**. Tomo I. México: Ed. Porrúa, S. A., novena edición, 1984.
- DROMI, Roberto. **El acto administrativo**. Argentina: Ed. Ciudad Argentina, 1997.
- ESTRADA GALINDO, Gustavo. **El sistema de salud en Guatemala ¿hacia dónde vamos?, síntesis**. Guatemala: editorial Grupo Amanuense, 2008.
- FERNÁNDEZ MOLINA, Luis. **Derecho laboral guatemalteco**. Guatemala: Ed. Inversiones Educativas, s.e. 2004.
- FINKELMAN, Jacobo y coautores. **El proceso de transformación de la salud en Guatemala**. Guatemala: (s. e.). OPS/OMS Guatemala. 1996.
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. México: Editorial Porrúa, S. A. vigesima octava edición, 1989.
- GORDILLO, Agustín Alberto. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Buenos Aires: (s. e.), primera edición, 2013.
- <https://es.wikipedia.org/wiki/Salud> (Consultado: 04 de octubre de 2017).

<https://wikiguate.com.gt/oficina-nacional-de-servicio-civil/> (consultado: 9 de octubre de 2017).

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho administrativo 1er. y 2o. cursos.** México: Ed. Litográfica Eros, S. A., cuarta edición, 2004.

Memoria de labores 2016. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala: MSPAS, (s.e.), 2016.

MENDOZA ROSALES, Arturo. **Análisis jurídico comparativo entre las prestaciones laborales otorgadas en el organismo ejecutivo y las entidades descentralizadas INDE, GUATEL, INFOM E INTECAP.** Tesis de grado. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1997.

Oficina Nacional de Servicio Civil. **Guía normativa para el pago de prestaciones laborales.** Guatemala: (s.e.), (s.l.i.), 2003.

ORREGO LARA, Carlos Iván. **La Oficina Nacional de Servicio Civil y su intervención para dictaminar el pago de prestaciones laborales a ex-servidores públicos.** Tesis de grado. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2008.

RAMÍREZ MARTÍNEZ, Juan M. y coautores. **Curso de derecho del trabajo.** España: Ed. Tirant Lo Blanch, novena edición, 2000.

RIVERA ALVAREZ, J. Ramiro. **Evolución de la salud pública en Guatemala.** Guatemala: Editorial Artes Gráficas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 1985.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código de Salud. Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, 1997.

Código de Trabajo. Decreto Número 1441 del Congreso de la República de Guatemala, 1971.

Ley de Actualización Tributaria. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 10-2012.

Ley de Bonificación Anual para Trabajadores del Sector Privado y Público. Decreto 42-92 del Congreso de la República de Guatemala, 1992.

Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio. Decreto número 57-90 del Congreso de la República de Guatemala, 1990.

Ley de Consolidación Salarial. Decreto Número 59-95 del Congreso de la República de Guatemala, 1995.

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Decreto Número 63-88 del Congreso de la República de Guatemala, 1988.

Ley de Probidad y Responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos. Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley de Salarios de la Administración Pública. Decreto Número 11-73 del Congreso de la República de Guatemala, 1973.

Ley Reguladora de la Prestación del Aguinaldo para los trabajadores del Estado. Decreto Número 74-78 del Congreso de la República de Guatemala, 1978.

Decreto Número 37-2001. Congreso de la República de Guatemala, 2001.

Convenio 95. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 1949.

Plan Anual de Salarios y otras Asignaciones Monetarias para el ejercicio fiscal 2007. Acuerdo Gubernativo 622-2006. Presidente de la República de Guatemala, 2006.

Plan Anual de Salarios y Normas para su Administración en las Instituciones del Organismo Ejecutivo. Acuerdo Gubernativo 283-2016. Presidente de la República de Guatemala, 2016.

Reglamento de la Ley del Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República, 1998.

Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Acuerdo Gubernativo Número 115-99. Presidente de la República de Guatemala, 1999.

Salarios Mínimos para Actividades Agrícolas, No Agrícolas y de la Actividad Exportadora y de Maquila. Acuerdo Gubernativo 288-2016. Presidente de la República de Guatemala, 2016.

Acuerdo Gubernativo 838-92. Presidencia de la República de Guatemala, 1992.

Acuerdo Gubernativo 642-89. Presidente de la República de Guatemala, 1989.

Acuerdo Ministerial 82-2015. Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, 2015.



Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y Sindicato Nacional de Trabajadores de Salud de Guatemala, 2013.